

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE A SEGURANÇA CIDADÃ E A CONTINUIDADE AUTORITÁRIA

VALBER RICARDO DOS SANTOS

**Dissertação de Mestrado em Política Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo**

Vitória
Agosto de 2012

VALBER RICARDO DOS SANTOS

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO: ENTRE A SEGURANÇA
CIDADÃ E A CONTINUIDADE AUTORITÁRIA**

Vitória
Agosto de 2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S237p Santos, Valber Ricardo dos, 1982-
Política de segurança pública no Brasil contemporâneo :
entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária / Valber
Ricardo dos Santos. – 2012.
174 f.

Orientadora: Vanda de Aguiar Valadão.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Segurança pública - Brasil. 2. Autoritarismo. 3. Estado. I.
Valadão, Vanda de Aguiar. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587

Valber Ricardo dos Santos

**Política de Segurança Pública no Brasil Contemporâneo: entre
a Segurança Cidadã e a continuidade Autoritária.**

*Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Política Social.*

Aprovado em 06 de agosto de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Doutora VANDA DE AGUIAR VALADÃO
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora MARCIA SMARZARO SIQUEIRA
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Margareth Vitis Zaganelli
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois, mesmo sem vê-lo ou tocá-lo, pude senti-lo nos momentos de crise, de falta de criatividade, nos momentos das minhas desistências, abandonos e retornos ao processo do árduo trabalho de pensar e escrever. Provavelmente teria sucumbido se não fosse a força sobrenatural que só Deus pode dar. Dessa forma, o primeiro agradecimento é somente Dele.

Agradeço a Dr^a Vanda Valadão pelo seu investimento pessoal. Nunca me esquecerei do seu apoio e da sua paciência. Agradeço por suportar as minhas crises. Palavras ressoam vazias para descrever o carinho e a admiração que sinto não somente pela pessoa que é, mas pela competência e profissionalismo que demonstra na academia e na militância em direitos humanos.

Agradeço aos Professores Erly dos Anjos e Márcia Smarzaró Siqueira pelas brilhantes sugestões na Banca de Qualificação.

Agradeço às Professoras Margareth Vetis Zaganelli e Márcia Smarzaró Siqueira pelas brilhantes considerações na Banca de Defesa de Dissertação.

Quero agradecer à Professora Lucia Garcia, pois suas palavras e apoio me fizeram entender que os caminhos de um mestrando só serão percorridos com bastante humildade. Obrigado por ter proporcionado a minha entrada em 2008 como aluno especial.

Quero agradecer aos Professores do Mestrado em Política Social pelas brilhantes exposições durante as aulas.

Quero agradecer aos amigos da minha turma de Mestrado, sem os quais esse processo se tornaria mais solitário do que já é.

Obrigado especial à amiga Ariane Meireles por sempre acreditar que eu poderia vencer os prazos e limites estabelecidos pelo PPGPS. Seu ombro amigo foi de extrema importância.

Quero agradecer às amigas, Ana Lucia de Lima Pansini e Camila Valadão, que desde o ano de 2008 compartilharam comigo o mesmo desejo de ingressar no Mestrado em Política Social. Ana e Camila, fico imensamente feliz por termos alcançado o mesmo objetivo. Tenho orgulho de vocês.

Agradeço à Maria Lina, minha chefe e amiga, a quem eu devo muito. Obrigado pelo seu apoio, pelas suas palavras de ânimo. Obrigado pelo investimento profissional. Obrigado pelo primeiro emprego após a graduação.

Agradeço a todos os amigos da Pró-Reitoria de Extensão pela vivência, pelo envolvimento em Direitos Humanos, pelo apoio quando das aulas no Mestrado e pela carga horária flexível. Agradecimento especial aos amigos de Coordenação de Educação em Direitos Humanos, Késya, Layon, Marcos Vinicius, Hegli, Izabel, Larissa, Gustavo, Toninho, Patrícia Nantes e Claudia Rangel.

Agradeço a todos os amigos da Assembléia de Deus em Rosa da Penha que oraram por mim e torceram para que esse momento passasse rápido para eu voltar, de forma integral, às atividades na liderança de jovens e do louvor.

Agradeço a minha mãe, Lucia Ricardo, pelo investimento financeiro, emocional e espiritual. Eles foram essenciais para minha caminhada até aqui. Agradeço a meu Pai, Vandiro Pedro (in memorian), a quem serei eternamente grato pelo exemplo de homem e de fidelidade a Deus. Os frutos que colho em vida são aqueles que o meu Pai plantou quando esteve aqui.

Agradeço a minha irmã, Priscila Ricardo, pelo apoio intelectual.

Agradeço ao meu Cunhado, Edu Edson, pela amizade de sempre.

Agradeço ao meu sobrinho, Pedro Cainã, por tornar a minha vida mais alegre e divertida, especialmente nos momentos de tensão característicos dos últimos capítulos.

Agradeço ao meu irmão, Vanderson Ricardo, e sua esposa, Susany, pela amizade e pelo apoio.

Agradeço a minha sogra, Dora, pelas orações, e aos meus cunhados.

Agradeço a minha esposa Giselly que soube respeitar esse projeto de vida que eu já tinha antes de nos conhecermos. Agradeço por todo o apoio, paciência e serenidade nos momentos de turbulência. Agradeço por acreditar em mim e por fazer seu um projeto que antes era só meu. Por isso, e por todos os motivos que já declarei a você, eu a amo ainda mais.

Mais uma vez eu quero agradecer a Deus, o princípio e o fim, o alfa e ômega, o primeiro e o derradeiro.

RESUMO

O objeto de estudo dessa pesquisa é a política de segurança pública brasileira visando compreender o seu percurso ideológico e político no contexto de retomada e da consolidação da democracia no Brasil, após 21 anos de ditadura militar. Considerando o contexto no qual se verifica a existência de disputa política em torno da concepção de segurança pública, o objetivo geral deste trabalho é compreender a matriz estruturante da política de segurança pública no Brasil contemporâneo. Seu intuito visa responder à pergunta inicial e condutora do interesse que estrutura este trabalho, aqui apresentada nos seguintes termos: a política de segurança pública no Brasil após o restabelecimento das eleições diretas para a Presidência da República está em vias de transição, tendendo a assumir caráter democrático ou a força da tradição autoritária na cultura política brasileira tem-se garantido a sua continuidade neste campo da intervenção estatal? Ancoramos a nossa reflexão nas categorias teóricas de dominação, coerção e consenso no pensamento clássico de Hobbes, Marx, Weber e Gramsci, extraíndo deles os elementos que nos auxiliam no entendimento da política de segurança pública brasileira. Para o estudo dessa política foi fundamental operarmos uma profunda revisão bibliográfica, especialmente para entender como a manutenção da ordem foi se desenhando no contexto brasileiro e como historicamente tem prevalecido um modelo de segurança pública marcado pelo autoritarismo. Entretanto, a partir da redemocratização brasileira há a emergência de outro paradigma para a política de segurança pública, a segurança cidadã, propondo, entre outras coisas, a reforma das instituições de segurança pública e a formação em direitos humanos nas instituições policiais. Para a análise do paradigma emergente de segurança, buscamos apoio no Programa Nacional dos Direitos Humanos e no Plano Nacional de Segurança Pública, documentos federais que representam a construção de uma nova intencionalidade para a segurança pública no Brasil. Finalmente, reconhecemos que, embora haja significativas reformas na segurança pública, tal política, diante da prevalência de um paradigma de segurança tradicional com fortes componentes autoritários, se encontra entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária.

Palavras Chaves: Estado; segurança pública; segurança cidadã; autoritarismo.

ABSTRACT

The study object of this research is the Brazilian public security policy aimed at understanding their ideological and political journey in the context of recovery and consolidation of democracy in Brazil after 21 years of military dictatorship. Considering the context in which it verifies the existence of political dispute around the concept of public security, the general objective of this work is to understand the structural array of public security policy in contemporary Brazil. Your order is intended to answer the initial and conductive question of interest that structures this work, presented here as follows: policy of public security in Brazil after the restoration of direct elections for the presidency is in transition, tending to assume democratic character or strength of the authoritarian tradition in Brazilian political culture has ensured continuity in the field of intervention state? We anchor our thinking in theoretical categories of domination, coercion and consent in classical thought of Hobbes, Marx, Weber and Gramsci, extracting them the elements that assist us in understanding the Brazilian public security policy. To study this policy was fundamental operate a deep literature review, especially to understand how the maintenance of order was being drawn in the Brazilian context and historically has prevailed as a model of public security marked by authoritarianism. However, from the Brazilian re-democratization is the emergence of another paradigm for the policy of public security, public safety, proposing, among other things, the reform of institutions of public security and human rights training in police institutions. For the analysis of emerging security paradigm, we support the National Program Human Rights and the National Plan Public Security, federal documents that represent the construction of a new intention for public security in Brazil. Finally, we recognize that, although there are significant reforms in public safety, such a policy, given the prevalence of a traditional security paradigm with strong authoritarian components, is between public safety and continuity of authority.

Keywords: State; public security; public safety; authoritarianism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DOMINAÇÃO, COERÇÃO E CONSENSO NO ESTADO MODERNO	17
2.1 ESTADO ENQUANTO DETENTOR DO MONOPÓLIO DE VIOLÊNCIA FÍSICA LEGÍTIMA	20
2.1.1 Estado em Hobbes	21
2.1.2 Estado em Weber	28
2.2 A CONCEPÇÃO MARXISTA SOBRE O ESTADO	32
2.2.1 Estado e questão social	35
2.3 O PENSAMENTO GRAMSCIANO ACERCA DO ESTADO AMPLIADO	42
2.4 ESTADO AUTORITÁRIO	51
2.4.1 O Estado burocrático-autoritário (BA)	54
2.5 AUTORITARISMO, ORDEM SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	61
3 SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA NO BRASIL	77
3.1 O PARADIGMA TRADICIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	80
3.2 PARADIGMA DE SEGURANÇA CIDADÃ VERSUS CONTINUIDADE AUTORITÁRIA	98
3.3 INSTUIÇÕES POLICIAIS E A REPRODUÇÃO DO AUTORITARISMO	113
3.4 REAÇÃO GOVERNAMENTAL FRENTE AOS DESCAMINHOS DA SEGURANÇA PÚBLICA	122

4	SEGURANÇA CIDADÃ: UTOPIA A SER REALIZADA?	125
4.1	O PROGRAMA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (PNDH)	130
4.1.1	O PNDH 2	133
4.1.2	PNDH 3	137
4.2	PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PNSP)	146
4.3	AVANÇOS E RETROCESSOS NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	156
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
6.	REFERÊNCIAS	167

1 INTRODUÇÃO

Essa cultura do autoritarismo tanto é criada e recriada no âmbito das repartições públicas, como transborda e permeia amplamente o pensamento e a prática das classes dominantes e seus epígonos de diferentes linguagens, entonações e sotaques. “Na realidade... todas as correntes conservadoras, religiosas ou leigas, otimistas ou pessimistas, metafísicas ou sociológicas, moralistas ou cínicas, científicas ou místicas, concordam em um determinado ponto essencial. Isto é: em impedir que as massas populares se organizem, reivindiquem, façam política e criem uma verdadeira democracia (IANNI, 1984, p. 38).

O objeto de estudo dessa pesquisa é a política de segurança pública brasileira visando compreender o seu percurso ideológico e político no contexto de retomada e da consolidação da democracia no Brasil, após 21 anos de ditadura militar.

Cumprir destacar que ao longo desse percurso podemos perceber que, paripassu a consagração dos princípios democráticos e do compromisso do Governo brasileiro com a promoção dos direitos humanos, tão bem distinguidos em nossa carta constitucional, a política de segurança pública parece não ter sido afetada por estes princípios e valores, tendo permanecido afastada dos ventos democratizantes e do dever de respeitar a normativa, nacional e internacional, que consagram o respeito, à proteção e a promoção dos direitos humanos e do valor da dignidade humana.

Pesquisas e estudos acadêmicos consultados durante a elaboração da presente dissertação descrevem e explicam de maneira ordenada e pormenorizada, com auxílio de exemplos factuais (protagonizados por autoridades responsáveis pela política de segurança pública, nomeadamente: governadores, secretários de estado e instituições policiais) que a política de segurança pública, ainda que sob governos civis, reproduz e enseja práticas sociais e ideológicas autoritárias, incompatíveis com um Estado Democrático de Direito, conforme dispõe a Constituição do Brasil de 1988.

Nesse sentido, partilhamos da ideia segundo a qual a relação do Estado com a sociedade no campo da segurança pública, tem um forte componente autoritário, expressando e difundindo uma noção hierarquizada da cidadania, consubstanciada

a partir dos lugares que os sujeitos sociais ocupam no processo produtivo, na estrutura de classe social na sociedade capitalista.

Nos anos 90 o tema da segurança pública entrou definitivamente na agenda política e segue ainda hoje como um dos principais pontos de debate político e discussão no seio da população, em decorrência, sobretudo de uma sociedade que se sente acuada e amedrontada pela criminalidade violenta no Brasil. O debate público sobre o direito do cidadão a ser protegido contra atentados a sua integridade física e patrimonial, colocou a desnudo duas concepções diametralmente opostas sobre segurança pública. Neste estudo estas concepções, são denominadas de “continuidade autoritária” e “segurança cidadã” e, cada qual, é representativa de forças sociais e políticas importantes na sociedade brasileira.

Os argumentos dos partidários da “continuidade autoritária” apoiaram-se no que entendiam ser uma evidência: durante os governos militares a sociedade não havia sofrido com a criminalidade violenta, e as polícias agiam no interesse da sociedade, ainda que cometessem arbitrariedades e suas práticas fossem marcadas por ilegalidades e pelo exercício do poder arbitrário. Nesse sentido, a concepção de segurança professada por esta corrente tem embasamento no “monopólio do uso da violência”, exaltando o direito do Estado de impor a força por meio de seu aparato repressivo, mas também através da adoção de medidas administrativas e legislativas de maneira a assegurar a ampliação do aparato policial, de seu contingente e armamento; o endurecimento penal através de mudanças na legislação visando, por exemplo, a redução da maioridade penal, a pena de morte, etc.

Por outro lado, os que defendem uma “segurança cidadã” evidenciam o fracasso das políticas tradicionais de controle do crime e da violência que, em geral, são reativas, militarizadas e baseadas na repressão. Os partidários dessa corrente apontam as deficiências do que consideram o modelo tradicional da política de segurança pública: herança autoritária, falta de planejamento das ações e de investimento em inteligência policial; violação dos direitos humanos, impunidade policial, corrupção institucional, etc.

É bastante evidente, na realidade brasileira, a força dos argumentos que defendem não só a continuação, mas a intensificação das velhas práticas que historicamente demarcam a intervenção do governo na área da segurança pública neste país, inclusive exigindo que sejam intensificadas. Ainda que tenhamos hoje muito mais sinais do que tínhamos duas décadas atrás de que esse é um modelo declinante, não se pode deixar de admitir a sua dominância. Surgiram no país iniciativas inovadoras em vários níveis de governo que se impõem como contraponto ao modelo dominante e tem servido de insumo para pensar como um novo paradigma de segurança pública democrática pode ser estabelecido no Brasil.

Considerando o contexto no qual se verifica a existência de disputa política em torno da concepção de segurança pública, o objetivo geral deste trabalho é compreender a matriz estruturante da política de segurança pública no Brasil contemporâneo. Seu intuito visa responder à pergunta inicial e condutora do interesse que estrutura este trabalho, aqui apresentada nos seguintes termos: a política de segurança pública no Brasil após o restabelecimento das eleições diretas para a Presidência da República está em vias de transição, tendendo a assumir caráter democrático ou a força da tradição autoritária na cultura política brasileira tem-se garantido a sua continuidade neste campo da intervenção estatal?

Essa pesquisa se vale de uma profunda revisão bibliográfica que, nos termos de Medeiros (2004, p. 48), *“significa o levantamento da bibliografia referente ao assunto que se deseja estudar”*. Sendo assim, fizemos uma profunda revisão bibliográfica acerca das concepções de Estado que embasam toda a reflexão acerca da política de segurança pública: concepção hobbesiana, concepção weberiana, concepção marxista e concepção gramsciana. Nessa etapa também buscamos entender quais as características do Estado autoritário e autoritarismo no Brasil, ampliando essa discussão para o estudo do Estado autoritário-burocrático vigente no período de 1964 a 1985.

Além do mais, este estudo se caracteriza como uma Pesquisa documental nos termos de Mazzotti e Gewandsznajder (2004). Tais definem como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação. Os documentos a serem analisados foram previamente definidos, são eles: Plano Nacional de Segurança Pública e Programa Nacional dos Direitos Humanos, em

suas três versões, 1996, 2002 e 2009. Buscamos compreender dentro desses importantes documentos quais os pontos que demarcam a emergência de um novo paradigma para a segurança pública em contraposição ao paradigma prevalecente. Acerca do documento como fonte de informação, Luna (2003, p. 53) pondera o seguinte:

O documento, como fonte de informação, assume diferentes formas: literatura pertinente a um assunto, anuários estatísticos e censos, prontuários médicos, legislação, etc. são todos documentos. Como ocorre em relação às demais fontes, as informações obtidas em documentos podem ser diretas e indiretas. No caso particular de documentos, essa distinção costuma assumir a denominação de fontes primárias (diretas) e secundárias (indiretas). As obras originais de um autor são consideradas como primárias, enquanto as traduções e comentários sobre esse autor já são consideradas fontes secundárias.

Como desenvolvemos nossa análise a partir da relação entre Estado e sociedade, no que concerne à política de segurança pública, e, especialmente os elementos de ruptura e continuidade, faz-se necessário localizar essa reflexão em um contexto histórico, social e político específico, no nosso caso, o brasileiro. Desta forma, conforme pensa Behring e Boschetti (2007), a reflexão leva em conta o âmbito político, as forças políticas e a dimensão cultural.

No *âmbito político*, deve-se avaliar o caráter e a tendência da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações. No âmbito das *forças políticas*, identificar aqueles que se organizam no seio da sociedade civil, de modo a identificar sujeitos coletivos de resistência e/ou apoio a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe. Por fim, sob a *dimensão cultural*, entender que os sujeitos políticos são portadores de valores e do *ethos* de seu tempo. Como o tempo em que vivemos é o de ofensiva e retomada de valores neoliberais, o *ethos* vigente reforça a lógica da responsabilização individual pela condição de pobreza e justifica a focalização das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A primeira parte desse estudo realiza uma profunda e fundamental reflexão baseada no pensamento político clássico acerca do Estado. Buscamos extrair as

características centrais do Estado moderno no campo da garantia da ordem pública e sua relação com a sociedade, resenhando nas concepções de Estado em Hobbes, Marx, Weber e Gramsci as categorias conceituais de dominação, coerção e consenso. Além do mais, buscamos entender o conceito de autoritarismo e construção do autoritarismo social e político no Brasil.

O Estado moderno, em Hobbes, constitui-se como o centro que detém o monopólio tanto da soberania jurídico-política quanto da violência física legítima, processo esse que resultou na progressiva extinção dos diversos núcleos beligerantes da idade média, o que nos termos hobbesianos foi o Estado de natureza que, baseado nas condutas naturais dos homens, se caracterizava como a guerra de todos os homens, uns contra os outros, e as relações entre eles era de recíproca hostilidade. O Estado de natureza, segundo Hobbes, é pré-político ou pré-civilizado e assenta-se na suposta condição de igualdade existente entre os homens (ADORNO, 2002; HOBBS, 2009).

Bottomore (1983), refletindo sobre a visão marxista de Estado, diz que este é considerado como *“a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe”* (BOTTOMORE, 1983, p. 133). O Estado burguês, analisado por Marx em seus escritos, vai desempenhar seu papel principal na regulação das relações que se estabelecem no seio da sociedade civil-política burguesa, isto é, relações de produção. O Estado, diante da regulação das relações de produção, vai ser sempre uma instancia em desfavor dos trabalhadores e em prol do capital, uma vez que seu papel é regular e não extinguir a exploração do trabalho pelo capital (SOUZA, 2010). O Estado revela o caráter inconciliável entre as suas classes fundamentais e antagônicas, isto é, o capitalista, dono dos meios de produção, e o trabalhador, dono de sua força de trabalho.

Max Weber assegura que o uso da força e o monopólio legítimo da violência física fazem parte da essência do Estado moderno. Sobre isso Weber (2003, p. 8-9) afirma que o *“[...] Estado moderno poder ser definido pelos meios peculiares que lhe são próprios, como é peculiar a toda associação política: o uso da força física. ‘Qualquer Estado baseia-se na força’[...]”*.

A partir da teoria gramsciana do Estado ampliado, o Estado é a “síntese de sociedade política e sociedade civil, de Estado-coerção e de aparelhos privados de hegemonia” (COUTINHO, 2003, p. 135). A sociedade política é o conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e repressão, constituindo-se em aparelhos coercitivos do Estado, ao passo que sociedade civil compreende o momento da superestrutura que reúne o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia responsável pela elaboração e difusão das ideologias e que também são o conteúdo ético do Estado (BOBBIO, 1982; COUTINHO, 2003; PORTELLI, 1977).

Encerramos a primeira parte fazendo uma reflexão acerca do Estado autoritário que, nos termos de Stoppino (1998), refere-se a regimes antidemocráticos e a sistemas excludentes. No Estado autoritário-burocrático, uma das tipologias do Estado autoritário, os atores centrais da coalizão dominante incluem tecnocratas de alto nível, formados por militares e civis, dentro e fora do Estado, trabalhando em associação com o capital estrangeiro (COLLIER, 1982).

Na segunda parte desse trabalho nos propomos a apresentar as características centrais da política de segurança pública no Brasil em dois momentos específicos: durante a Ditadura Militar entre 1964 e 1965, período de vigência de um paradigma de segurança pública baseado na ideologia de segurança nacional de segurança do Estado daqueles que se manifestassem contra tal regime; e após a redemocratização com o advento da constituição cidadã, garantindo, através do artigo 144 da carta magna, a segurança pública como um direito de todos e responsabilidade do Estado. Entretanto, ao final procuraremos demonstrar, através de dados factuais, que características do autoritarismo não foram suplantadas e que os ventos democratizantes não alcançaram as instituições policiais.

Por fim destacamos as principais características do paradigma emergente de segurança pública em contraposição ao paradigma de segurança prevalecente. Ressaltaremos os principais avanços políticos e institucionais na política de segurança pública através da análise do Programa Nacional dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Segurança Pública, além de fazermos menção aos principais obstáculos que impedem a prevalência do paradigma de segurança cidadã.

2 DOMINAÇÃO, COERÇÃO E CONSENSO NO ESTADO MODERNO

[...] como não vivemos sob teocracias, a exterioridade e a transcendência do poder, fonte de sua autoridade, encarnam-se no instrumento de que os dominantes dispõem para a dominação, isto é, no aparelho do Estado, tomado como poder separado da sociedade, mas na realidade engendrado pelo próprio movimento interno da sociedade (CHAUI, 2003, p. 42).

As décadas de 1980 e 1990 do século XX nos apresentaram algumas questões de fundamental importância histórica por alterar as bases do exercício do poder direcionando-o para a construção e consolidação do Estado democrático e, por que não, uma sociedade com mais direitos e liberdades e, na forma da lei, iguais para todos, sem discriminação de qualquer natureza. A luta democrática e popular reunindo movimentos sociais e dos trabalhadores, estudantes, intelectuais, etc., levou ao declínio a Ditadura e os governos militares, pondo em marcha um conjunto de conquistas políticas dentre as quais podem ser destacadas a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, que culminou com a proclamação da Constituição de 1988; as eleições diretas para Presidente da República; à consagração dos direitos sociais e de instrumentos legais voltados a proteção e promoção dos direitos humanos em geral, mas também de segmentos específicos da população¹.

Ainda que os avanços políticos e legislativos tenham representado um marco divisor da história política e social recente, não se pode deixar de registrar também que a Constituição de 1988 manteve praticamente intocável a questão da segurança pública, afastando do debate constitucional qualquer proposta progressista sobre o tema. Afinal, nesse período já havia uma forte pressão política por mudanças no

¹ Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

modelo de segurança pública a partir, fundamentalmente, da alteração do formato organizacional, do “*modus operandi*” e do “ciclo policial” das polícias estaduais, civis e militares².

Portanto, a “Constituição Cidadã” deixou sem resposta um conjunto de questionamentos que ainda hoje estão presentes entre aqueles que buscam saber, fundamentalmente, por que o fim da ditadura militar, do regime de exceção, não representou a erradicação do autoritarismo das instituições responsáveis pela segurança pública, mas também presente no seio da sociedade brasileira? A ampliação dos direitos de cidadania e o fortalecimento da democracia política em nosso país têm gerado, conseqüentemente, um maior respeito pelos direitos civis elementares dos cidadãos, especialmente dos pobres e marginalizados? Ou, a despeito dos direitos assegurados constitucionalmente, a democracia no Brasil tem cedido espaço a práticas autoritárias, ilegais e arbitrárias que vicejam no aparato estatal em nome do dever do Estado de garantir a segurança pública?

Todas essas questões vicejam um debate apurado acerca da política de segurança pública, o que exige uma reflexão acerca das implicações que a afetam. Dizemos implicações, pois a política de segurança pública representa a intenção daqueles que a formulam, o que nos leva a perceber que, por detrás da política de segurança pública, existem dois paradigmas fundamentais para seu entendimento: continuidade autoritária e segurança cidadã³, onde os primeiros defendem uma política que viceje práticas autoritárias, consubstanciadas em uma ação estatal cada vez mais voltada para o uso irrestrito e ilegal do monopólio da violência física e, os segundos, desconstroem a falácia dos argumentos a favor da força física, demonstrando não somente a ineficácia dos mecanismos de controle e combate da criminalidade em seu viés autoritário, mas a importância de uma política de segurança pública em conformidade com os direitos humanos e com o respeito e fortalecimento da cidadania.

² O Movimento Nacional de Direitos Humanos foi um dos principais protagonistas das lutas por mudanças legislativas relativas a segurança pública na Constituição de 1988 com o lema “polícia democrática para uma sociedade democrática”.

³ Maiores esclarecimentos, acerca desses dois paradigmas, serão amplamente discutidos no próximo capítulo desse estudo.

Torna-se imprescindível, então, uma discussão acerca do papel do Estado moderno no que se refere à segurança pública, uma vez que ela é concebida dentro do âmbito estatal, representando não somente a vontade dele, mas das forças políticas que se confrontam dentro dele. Sendo assim, esse capítulo tem como objetivo principal buscar ancoradouro no pensamento político clássico para evidenciar características centrais do Estado Moderno no campo da garantia e manutenção da ordem pública e da oferta de garantias à integridade física e patrimonial dos cidadãos.

O pensamento clássico acerca do Estado ancorado nas obras de Tomas Hobbes, Max Weber, Karl Marx e Gramsci, embora enfatizem a realidade dos tempos em que foram escritas, extrapolam o seu tempo histórico. Ainda que sejam ancoradas em realidades empíricas específicas e ajudem a compreender realidades particulares de seu tempo, esses autores levantaram questões importantes para o entendimento dos fenômenos sociais de nosso tempo (BELLI, 2004).

Dialogar com a obra dos clássicos da política não é tarefa fácil, sobretudo considerando o exíguo tempo que um estudante tem para concluir seus estudos, por um lado, e a riqueza teórica e relevante contribuição que tais autores e suas obras deram à análise de importantes questões que ainda ecoam no presente. Todavia, o esforço em favor desse diálogo apoia-se na tentativa de buscar compreender aspectos da problemática atual da política de segurança pública que porventura possam ser elucidados a partir dos clássicos da política, destacadamente os conceitos acerca da violência legítima, coerção, uso da força e repressão do Estado em suas relações com a sociedade.

Por ultimo, mas não menos importante, é importante do ponto de vista conceitual e factual uma discussão acerca do autoritarismo no Brasil, trazendo à tona o conceito de Estado autoritário-burocrático na América Latina e também o autoritarismo enquanto uma construção social e histórica, enraizado principalmente nas relações das classes sociais, o que, de fundo, demonstra o quanto o autoritarismo em nossa sociedade atual tem sido uma constante desde os tempos do Brasil colônia, Brasil império e Brasil república.

2.1 ESTADO ENQUANTO DETENTOR DO MONOPÓLIO DE VIOLÊNCIA FÍSICA LEGÍTIMA

A centralização dos meios de violência física no Estado se apresenta quando pensamos na gestão da segurança pública, uma vez que o Estado tem como uma de suas características principais o monopólio da violência física legítima, com vistas à manutenção da ordem, da paz e da segurança.

A continuidade da violência policial até os dias atuais dá provas de que nosso Estado passa por dificuldades incontestes no que se refere à gestão da segurança pública, o que se comprova na incapacidade de controle da violência dos agentes encarregados de aplicar a lei. Vemos um Estado que compactua com a impunidade, haja vista a incapacidade que tem demonstrado em punir os abusos perpetrados nas abordagens policiais. Belli (2004, p. 96) pondera que

[...] o monopólio da violência legítima, que deveria ser regulada por estatutos impessoais aplicados por um corpo administrativo especializado e hierárquico, parece dar lugar a uma quebra *de facto* desse monopólio quando os agentes públicos desconsideram os estatutos legais que deveriam obedecer e administram uma concepção muito particular de justiça.

Essa concepção particular de justiça está na contramão do que se pensa por segurança pública, nos moldes do pensamento clássico trazido por Hobbes e Weber que preconizam uma justiça sem cólera e parcialidade com vistas à promoção do bem comum. Além do mais, na resolução dos conflitos o que se promove atualmente parece mais uma vingança do que uma ação imparcial, não somente da lei, mas também na ação do Estado.

Por isso a necessidade de conhecermos os pensamentos de Hobbes e Weber para podermos entender a política de segurança pública no Brasil. Os autores comungam de uma mesma conclusão, isto é, o Estado enquanto o detentor da violência física

legítima. Porém, os caminhos a que percorreram para chegarem a essa conclusão são distintos. É o que veremos a seguir.

2.1.1 ESTADO EM HOBBS

Procuraremos analisar, nesta seção, como o Estado é entendido por Thomas Hobbes (1588-1679), teórico político e filósofo inglês, e um dos principais defensores do absolutismo, teoria segundo a qual o soberano exerce todo o poder em suas mãos. As ideias centrais do Estado para Hobbes serão analisadas a partir de sua obra principal “Leviatã”, onde faz uma arguta defesa em torno da necessidade de um Estado forte e centralizador que, resultante de um pacto social, assegura a paz e a ordem para impedir um retorno ao estado de natureza, onde as pessoas viviam em um estado de guerra de todos contra todos.

O Estado moderno constitui-se como o centro que detém o monopólio tanto da soberania jurídico-política quanto da violência física legítima, processo esse que resultou na progressiva extinção dos diversos núcleos beligerantes da idade média, o que nos termos hobbesianos foi o Estado de natureza que, baseado nas condutas naturais dos homens, se caracterizava como a guerra de todos os homens, uns contra os outros, e as relações entre eles eram de recíproca hostilidade. O Estado de natureza é pré-político ou pré-civilizado e assenta-se na suposta condição de igualdade existente entre os homens (ADORNO, 2002; HOBBS, 2009).

Essa igualdade na verdade assenta-se na suposta capacidade de qualquer homem usar tanto a força física quanto a inteligência para subjugar o outro para conseguir o que deseja. No entanto, se os homens desejam a mesma coisa, já que é impossível eles gozarem da mesma coisa, eles se tornam inimigos e, na ausência de um poder que diga o que é de quem, os homens estão em constante guerra para ter poder e glória, subjugando um ao outro até que não tenha outro poder capaz de ameaçar a sua segurança.

Na natureza dos homens encontram-se três causas principais de discórdia que são a competição, que leva os homens a atacar uns aos outros tendo em vista o lucro, a desconfiança, que os leva a agir por segurança, e a glória, para adquirir reputação. Tal é o estado em que viviam os homens nessas condições pré-políticas, o que leva Hobbes a questionar se de fato havia uma sociedade no estado de natureza. Nesse Estado *“há um temor contínuo e a ameaça de morte violenta. A vida do homem é, então, solitária, pobre, embrutecida e curta”* (HOBBS, 2009, p. 95-96).

No Estado de natureza os desejos e paixões não eram considerados pecados e as ações eram tidas como legítimas, pois não existiam governantes, leis e poderes. Em um estado pré-político, onde inexistia um poder forte e centralizador, além de as pessoas viverem numa constante guerra de todos contra todos, nada podia ser considerado injusto, não havia a noção de bem e mal, justiça e injustiça, nem lei nem poder comum. Se a vida do homem, na condição natural, era solitária, e se as noções de justiça e injustiça inexistiam, não havia sociedade, já que aquelas noções são condições *sine qua non* para haver uma sociedade (HOBBS, 2009).

Surge então a necessidade de algo, uma instituição, que possa frear os desejos e as paixões para que o homem possa viver em paz e segurança e sem aquela sensação de que a qualquer momento poderá ser espoliado ou hostilizado. Viver em paz e em segurança só será possível se o homem renunciar o seu direito sobre outro e, ao mesmo tempo, todos os homens transferirem o seu direito para o Estado, o poder soberano e absoluto a partir de então.

Mesmo que as razões de homens viverem em um estado de guerra de todos contra todos se assentem na busca pela paz e segurança, esse objetivo-fim não será possível se o homem não renunciar o seu direito sobre todas as coisas. Essa é a condição primordial do contrato, isto é, *“a palavra com que os homens designam a transferência mutua de direitos”*, pois *“[...] se cada qual fizer tudo aquilo a que tem direito, reinará a guerra entre os homens”* (HOBBS, 2009, p. 98).

Dissemos anteriormente que a condição natural do homem o levava a não considerar as noções de justo e injusto. Porém, a partir do pacto de renúncia celebrado entre os homens a justiça e a injustiça passam a ter significado, o que

seria garantido por um poder coercitivo que obrigue igualmente todos os homens de cumprirem seus pactos.

Cumpre lembrar que o poder coercitivo não existe sem a instituição do Estado, pois sem ele não há poder coercitivo e também não há injustiça. Sobre a justiça⁴, ela “[...] *consiste no cumprimento de pactos válidos, e essa validade começa com o estabelecimento de um poder civil que obrigue os homens a cumpri-los [...]*” (HOBBS, 2009, p. 107). Especificamente sobre a essência de um Estado, ela é assim definida:

[...] uma pessoa instituída, pelos atos de uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, como autora, de modo a poder usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2009, p. 127).

Se não houver o temor de algum poder que obrigue os homens a respeitar leis naturais (justiça, equidade, modéstia, piedade, ou seja, o que determina que façamos aos outros o que queremos que nos façam), pois “*sem a espada, os pactos não passam de palavras sem força, que não dão a mínima segurança a ninguém*” (HOBBS, 2009, p. 123), as pessoas ficarão entregues às suas paixões, as quais inclinam os homens para a parcialidade, o orgulho e a vingança.

A multidão unida passa a ser definida, como se vê, por Estado. Conferir força e poder a um único homem, ou a uma assembléia, é a única forma de impedir a guerra e assegurar um poder comum que seja capaz de impedir tanto as hostilidades internas quanto as ameaças externas, de forma que todos se sintam suficientemente em segurança e possam gozar da liberdade de gozar dos frutos de seu trabalho.

Diante de um poder comum instituído, todas as ações outorgadas a uma única pessoa⁵, ou uma assembléia, se tornam as ações daqueles que renunciaram o seu

⁴ A justiça, uma lei natural, é a razão que proíbe o homem de fazer tudo o que arruína sua vida (HOBBS, 2009, p. 109).

⁵ O titular dessa pessoa chama-se soberano, aquele que possui o poder soberano, e os demais são súditos (HOBBS, 2009).

direito, ou seja, cada membro da multidão se torna autor de todos os atos daquele que o representa, submetendo a sua vontade à do representante. Dessa forma, a multidão unida torna-se Estado (Estado político), isto é, essa é a geração do grande Leviatã.

Em virtude da autorização que cada indivíduo dá ao Estado a usar todo o poder e a força, esse Estado, pelo temor que inspira, é capaz de conformar todas as vontades, a fim de garantir a paz em seu país, e promover ajuda mutua contra os inimigos estrangeiros (HOBBS, 2009, p. 126).

O poder soberano, nas mãos de uma só pessoa ou uma assembleia, deve ser reconhecido até mesmo por aqueles que não aceitaram o pacto, ou seja, devem aceitar a decisão da maioria. Àqueles que não o reconhecem e se levantam contra o poder soberano constituído pelo pacto estão reservadas as penalidades⁶ que, devido à legitimidade da representação, não são injustas. Algumas são as características desse poder soberano: a) nenhum súdito pode se libertar do pacto, pois isto poderia ser considerado com uma infração; b) nada do que soberano faça pode ser considerado injúria e ninguém pode acusá-lo de injusto, pois se os atos do soberano são outorgados por todos que fazem parte do pacto, ninguém pode fazer injustiça consigo mesmo; c) cada homem ou assembléia que detenha o poder soberano exerce o direito de julgar todos os meios para a paz e a defesa, bem como tudo que possa causar perturbação, uma vez que esta é a finalidade do Estado instituído, e ele tem direito aos fins e aos meios⁷; e d) à soberania pertence o direito de fazer a guerra e promover a paz com outras nações e Estados e o poder mediante ao qual o povo será defendido consiste nos exércitos, cuja força reside em um comando único (HOBBS, 2009).

Ao Estado também é delegada a elaboração de leis, um conjunto de regras impostas a todos os súditos. Essas regras servem para diferenciar o certo do errado, o justo

⁶ Acerca disso Hobbes (2009, p. 218) diz: “pena é um dano infligido pela autoridade pública àquele que fez ou omitiu aquilo que, pela mesma autoridade, é julgado transgressão da lei, com a finalidade de que a vontade dos homens fique, deste modo mais inclinada à obediência”.

⁷ Afirma Hobbes (2009, p. 130) o seguinte: “Quem detém a soberania pode fazer tudo o que considere necessário fazer, antecipadamente, para a preservação da paz e da segurança, mediante a prevenção da discórdia, no interior, e da hostilidade, no exterior, bem como tudo o que for necessário para recuperar a paz e a segurança, se estas forem perdidas”.

do injusto, ou seja, o que é contrário e o que não é contrário à regra. A sua elaboração está essencialmente imbricada no Estado, pois *“ninguém pode fazer leis, a não ser o Estado, pois estamos sujeitos unicamente ao Estado”* (HOBBS, 2009, p. 188).

Cumprir destacar algumas questões sobre a relação intrínseca entre Lei⁸ e Estado: a) o legislador é único soberano e ele é aquele que faz a lei. Se somente o Estado prescreve e ordena a observância das leis, logo ele é o único legislador. Mas o Estado não é uma pessoa, só sendo capaz de fazer alguma coisa por intermédio de um representante, o soberano, que passa a ser o legislador; b) a lei foi criada para limitar a liberdade natural dos indivíduos, de forma a impedi-los de causar danos uns aos outros e levá-los a se ajudarem mutuamente e a se unirem contra os inimigos estrangeiros; e c) a lei não é contrária à razão, ela em si não é a letra, mas contém em si a intenção do legislador. O que faz a lei não é a sabedoria dos juízes, mas razão do homem artificial, isto é, o Estado, e suas ordens (HOBBS, 2009).

Hobbes também definiu crime, que para ele está associado ao pecado. A prática do crime pode ser tanto em relação ao legislador, ao Estado, o que por ele é chamado como crime público, quanto em relação a particulares, definido como crime privado. Indo mais além, o autor sublinha que *“um crime ou delito é um pecado que consiste em cometer (por um ato ou por palavras) tudo quanto é proibido por lei, ou em omitir o que é ordenado por ela”* (HOBBS, 2009, p. 205).

Como o soberano é a personificação do Estado, e o Estado detém o monopólio da força, o poder coercitivo, para garantia da segurança e da paz e, conseqüentemente, para impedir a guerra entre todos os homens, o homem deve respeitá-lo, temê-lo, e esse temor é fundamental para o respeito às leis⁹.

De Hobbes nos apropriamos da ideia de um Estado que detém o monopólio da força física, aquele Estado que se coloca por cima de todos, isto é, uma instituição que vai além, é mais poderosa e legítima que qualquer outra instituição existente. É desse autor também que parte a ideia de que, em nome da paz e da segurança, toda e qualquer pessoa que represente perigo a essas duas premissas fundamentais deve

⁸ Para maiores informações ver capítulo XXVI de Hobbes (2009).

⁹ Embora no estado de natureza Hobbes destaque que o medo leva os homens a guerra entre si.

ser punida e isso, devido ao pacto que selou a fundamentação do contrato, é legítimo, já que feito em nome do bem comum.

É em nome desse bem comum que o Estado no Brasil arroga para si a utilização desmedida de todos os meios necessários para a garantia da paz e da segurança, mesmo que esses meios não levem em consideração o respeito aos direitos humanos. Se as condições do contrato estão postas, isto é, a sociedade transfere a responsabilidade ao Estado para a garantia de todos os benefícios estabelecidos nas cláusulas contratuais, não se pode dizer que a população esteja protegida, já que ela em geral está à mercê da irresponsabilidade das ações repressivas dos agentes do Estado. Há aqui uma quebra do contrato. Concluindo, há uma ação ilegítima do Estado, uma vez que a violência utilizada ao invés de promover a paz e a segurança, promove guerra e insegurança e, além disso, um descrédito total nas instituições estatais.

Não podemos dizer que há um retorno ao estado de natureza no Brasil, no entanto, a realidade mostra uma sensação de insegurança, o que não somente tem sido provocada pelo alarde da imprensa que, em geral, denomina os locais dominados pelo tráfico e violência como terra de ninguém, terra sem lei, onde só os fortes sobrevivem, mas também pelo medo advindo das ações executadas pelas forças policiais que veem com suspeita os moradores desses locais que, estigmatizados pela raça, cor e local de moradia, têm sido os alvos dos abusos e brutalidades perpetrados em nome de uma ordem social.

Daí o advento da lei para fazer frente às realidades sem lei. E além do mais o clamor que se faz à elaboração de leis mais duras, como a redução da maioridade penal e a pena de morte. O clamor pela justiça para fazer frente às realidades onde a injustiça do tráfico impera. Mais arbitrário ainda é o uso da força das Forças Armadas que, ao invés de garantir a proteção do território contra inimigos estrangeiros, são arrogadas em nome da pacificação dos territórios dominados pelo tráfico de drogas.

Se ao evocar a lei e, como vimos, a lei tem a intenção do legislador, a que conclusão se pode chegar? Que a intenção é a limpeza daqueles territórios beligerantes que representam perigo para a existência de uma sociedade? A resposta a isso é sim. Talvez a única participação de um Estado político nessas comunidades seja

promovendo a repressão e a guerra. Talvez seja insuficiente dizer que estamos em um Estado pré-político, dadas as particularidades do Estado de natureza em Hobbes. Porém podemos afirmar que essa situação esteja longe de provar que estamos em uma condição política estável, pois na verdade tem havido uma espécie de guerra do Estado contra todos aqueles que se colocam em atitudes de suspeita. Esses são os que se tornam inimigos, aqueles que representam ameaça interna.

Se, nos termos da reflexão de Hobbes, o Estado estava acima das regras do contrato, o mesmo se pode afirmar do caso brasileiro, onde o Estado se coloca acima das regras estabelecidas pela Constituição Federal, pelas normativas internacionais das quais se tornou signatário, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e pelas normativas nacionais, das quais destacamos o Programa Nacional dos Direitos Humanos, que representa a não a intenção de um governo, mas a intenção do país, especialmente no que tange a política de segurança pública, e o Plano Nacional de Segurança Pública, que estabelece metas específicas para tornar as polícias mais democráticas e, além disso, busca-se que elas possam respeitar e promover os direitos humanos em suas ações.

O descumprimento às regras estabelecidas entre Estado e sociedade, entre sociedade política e sociedade civil, fica claro quando colocamos em questão as ações policiais que não são julgadas no âmbito da justiça comum, o que muitas vezes representa a impunidade dos tribunais militares aos crimes cometidos contra os civis.

Sem espada não há Estado: essa é uma importante assertiva para entender o principal fundamento do Estado moderno. A força aliada às intervenções estatais, em nome do bem comum, é justa e dotada de um instrumental técnico efetivo, homens preparados para cumprir ordens e por em prática todo o rigor da lei, além de terem à sua disposição toda sorte de armamentos que garantam não somente superioridade, mas qualidade nas ações.

2.1.2 ESTADO EM WEBER

Talvez a concepção de Estado de Max Weber tenha ganhado mais ressonância entre os teóricos¹⁰ que discutem o panorama da segurança pública no Brasil, o que se explica pelo fato de que tal teórico, nascido na Alemanha no ano de 1864 e considerado por muitos como um dos fundadores da sociologia, em seu ensaio “A política como vocação” assegura que o uso da força e o monopólio legítimo¹¹ da violência física fazem parte da essência do Estado moderno. Sobre isso Weber (2003, p. 8-9) afirma que o “[...] *Estado moderno poder ser definido pelos meios peculiares que lhe são próprios, como é peculiar a toda associação política: o uso da força física. ‘Qualquer Estado baseia-se na força’[...]*”.

Sem a força não existiria Estado, e na ausência deste se instauraria a anarquia. No passado, conforme pensou Weber (2003), comunidades diferenciadas, como a família, se utilizava da força como algo inteiramente normal. Porém, atualmente, o Estado é uma comunidade humana que se atribui o monopólio da violência legítima.

A instituição Estado, para Weber (2003), é uma relação de homens que dominam seus iguais, mantida pela violência legítima. Para que ele exista, os dominados devem obedecer à autoridade dos poderes dominantes. “O *Estado moderno é uma associação que tem como função a organização da dominação*” (WEBER, 2003, p. 19) e o monopólio legítimo da força física foi conseguido como meio de dominação.

Há dentro do pensamento weberiano três tipos de dominação, a tradicional¹², a carismática¹³ e a legal. A que nos interessa aqui é a dominação legal, que passou a

¹⁰ Entre tais teóricos, que serão amplamente utilizados nesse estudo, encontram-se Paulo de Mesquita Neto (*in memoriam*), Sérgio Adorno e Paulo Sérgio Pinheiro, pesquisadores ligados ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), além de Benoni Belli. Tais autores partem do pressuposto que o Estado brasileiro, principalmente por parte da polícia militar, ao se envolver em casos de violência ilegal e arbitrária, afirmam que há o rompimento de uma importante premissa advinda do pensamento weberiano: o Estado moderno como detentor do monopólio da violência física legítima.

¹¹ Adorno (2002) afirma que a violência legítima, na sociedade moderna, obedece aos ditames legais. Portanto, o fundamento dessa legitimidade repousa em leis e estatutos legais. Assim, legitimidade identifica-se com legalidade.

¹² Dominação advinda do passado eterno, ou seja, dos costumes consagrados por meio da validade imemorial e da disposição de respeitá-los. A dominação tradicional é exercida pelo patriarca ou pelo príncipe patrimonial de outrora (WEBER, 2003).

existir com advento do Estado moderno. Esse terceiro tipo de dominação se assenta na legalidade dos estatutos criados e se assenta também na obediência à ordem impessoal, objetiva e legalmente instituída e aos superiores por ela determinados.

O fortalecimento desse tipo de dominação ocorre paralelo ao desenvolvimento do capitalismo moderno e, por isso, se reforçam mutuamente. Com a ampliação da busca pela razão e abandono das explicações mágicas para o mundo há uma crescente racionalização o que fortalece a dominação legal e, como consequência, ocorre o desenvolvimento da burocracia, forma mais acabada de dominação. Conforme pensa Belli (2004, p. 99) a *“pacificação da sociedade e a concentração dos meios de violência nas mãos do Estado foram fatores que impulsionaram a burocratização”*.

A vingança privada, tão característica das comunidades diferenciadas do passado, é substituída pela resolução impessoal dos conflitos. A violência, dessa forma, é desprivatizada em nome de um processo de pacificação da sociedade moderna. No entanto, um grupo especializado no uso da violência é criado para garantir os meios para a segurança dos indivíduos, evitando que as relações sociais sejam marcadas pelo domínio do mais forte (BELLI, 2004; WEBER, 2003).

Entretanto, faz-se necessária uma reflexão acerca da expressão “monopólio legítimo da violência física”, uma vez que, segundo Pinheiro (1998), esse monopólio reside no poder que o Estado tem de prescrever e permitir o uso da violência. Vejamos de forma detalhada como isso acontece.

Se analisarmos a coerção exercida pelo Estado veremos que, como ele não é um ser real, não pode executar nenhum ato de coerção porque não pode agir de alguma maneira. Essa coerção completa e prolonga a ficção de que a coerção exercida por homens e mulheres é desempenhada pelo Estado e essa ficção é chamada pelo direito de imputação. O Estado, então, exerce a coerção por intermédio de homens, que são considerados como seus órgãos. Há, dessa forma, atos de coerção que são

¹³ Autoridade que resulta do dom da graça, fundada nos poderes extraordinários de um indivíduo (carisma). Essa dominação tem como fundamento a devoção e a confiança absolutamente pessoais na revelação, no heroísmo e em outras qualidades de caráter eminentemente pessoal. Essa dominação é exercida pelo profeta ou, no campo da política, pelo chefe guerreiro eleito, pelo governante empossado por plebiscito, pelo grande demagogo e pelo chefe de um partido político (WEBER, 2003).

cometidos por indivíduos que não são considerados como órgãos do Estado, mas que são autorizados e prescritos por ele. Nos casos de legítima defesa, os indivíduos estão autorizados a desempenhar atos de violência física (PINHEIRO, 1998).

O monopólio não significa exercício exclusivo da violência, mas o direito exclusivo de prescrevê-la, proibi-la e permiti-la. Sendo assim,

Monopólio é [...] o direito exclusivo de definir e de distinguir por meio de prescrições e de autorizações a coerção legítima e a coerção ilegítima. A afirmativa de que o Estado exerce a coerção física é portanto uma simples metáfora segundo a qual os órgãos do Estado têm o poder de prescrever ou de autorizar atos de coerção (PINHEIRO, 1998, p. 333).

A criação do Estado Moderno, aparelho indivisível, entidade abstrata, impessoal e acima de todos os poderes, está ligada ao surgimento da figura do soberano, o defensor da paz, aquele que concentra o poder em suas mãos. No entanto, a relação entre Estado e Violência é ambígua, já que ao mesmo tempo o monopólio representa um instrumento de proteção e uma constante ameaça aos súditos (PINHEIRO, 1998).

Com o passar do tempo houve um afrouxamento da concentração do poder nas mãos do soberano para um exercício do poder mais compartilhado, à medida que os regimes democráticos se desenvolviam. Embora existam países democráticos ao longo do mundo, há uma constante intolerância e desrespeito aos direitos humanos, inclusive operados pelos agentes do Estado, o que comprova que, um dos objetivos do Estado moderno, a promoção e garantia da paz e segurança, não tem sido plenamente alcançados (PINHEIROS, 1998).

A gestão da segurança pública no Brasil contemporâneo parece afastar-se de alguns princípios que marcam o monopólio da violência física legítima. Especialmente no que se refere à resolução impessoal dos conflitos, Belli (2004, p. 100) diz:

A questão da impessoalidade talvez tenha uma importância fundamental, pois pressupõe que todos os casos recebam um tratamento padrão, fazendo da igualdade perante a lei um dos princípios essenciais do funcionamento da burocracia. No entanto, são inúmeros os exemplos no Brasil que revelam a desconsideração desse princípio básico. Aparentemente, a lei, que deveria ser igual para todos, adquire elasticidade na atuação diária dos agentes do Estado e da polícia, podendo ser desconsiderada, extrapolada ou exemplarmente aplicada, dependendo, entre outros fatores, da adequação ou não do suspeito ou criminoso aos estereótipos que orientam as práticas dos agentes policiais.

Nesse sentido há uma completa ruptura com os cânones do Estado moderno que, sob o ponto de vista weberiano, optou por uma dominação do tipo legal-racional, e que também adequou as práticas do Estado e da polícia de acordo com os princípios de uma racionalidade impessoal.

A questão do monopólio da violência física legítima no Brasil ganha contornos de uma trama perversa, uma vez que nosso Estado mistura de modo complexo características democráticas e autoritárias. Se há no conjunto dos direitos importantes premissas de uma dominação legal, a saber, a igualdade de todos perante a lei e a impessoalidade na aplicação desses direitos, os encontros dos agentes do Estado e da polícia militar com a população reforçam a ideia de um encontro pessoal que, além de reforçar as desigualdades e as hierarquias sociais, também é marcado pelo exercício absurdo e unilateral do autoritarismo.

O monopólio da violência física é minado pela própria atuação ilegal da polícia que *“tende a apoderar-se dos instrumentos de violência em uma duvidosa cruzada contra os criminosos e suspeitos”* (BELLI, 2004, p. 104). Não raro essa instituição adquire certa autonomia na interpretação dos seus deveres e tende a reproduzir a sua concepção de sociedade que está em total desacordo com o princípio da impessoalidade.

2.2 A CONCEPÇÃO MARXISTA SOBRE O ESTADO

Uma das principais contribuições para o entendimento do Estado, e das relações estabelecidas em seu seio, advém do pensamento de Karl Heinrich Marx, Cientista Social, Historiador e Revolucionário nascido em 5 de Maio de 1818 na Alemanha. Embora Karl Marx não tenha empreendido uma análise sistemática do Estado, depreende-se de seus escritos, conforme pensa Bottomore (1983), uma concepção de Estado, segundo a qual este é considerado como *“a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe”* (BOTTOMORE, 1983, p. 133).

O Estado burguês, analisado por Marx em seus escritos, vai desempenhar seu papel principal na regulação das relações que se estabelecem no seio da sociedade civil-política burguesa, isto é, relações de produção. O Estado, diante da regulação das relações de produção, vai ser sempre uma instância em desfavor dos trabalhadores e em prol do capital, uma vez que seu papel é regular e não extinguir a exploração do trabalho pelo capital (SOUZA, 2010).

Mandel (1977) aponta o que ele considera como o verdadeiro fundamento da teoria marxista do Estado, a saber: um Estado que ressalta o seu caráter classista, isto é, um Estado com ressaltos para a divisão de classes e para o domínio de uma classe sobre a outra. O autor afirma o seguinte:

O Estado é um órgão especial que surge em certo momento da evolução histórica da humanidade e que está condenado a desaparecer no decurso da mesma evolução. Nasceu da divisão da sociedade em classes e desaparecerá no momento em que desaparecer esta divisão. Nasceu como instrumento nas mãos da classe dominante, com o fim de manter o domínio desta classe sobre a sociedade, e desaparecerá quando o domínio desta classe desaparecer (MANDEL, 1977, p. 14-15).

O Estado não é um poder imposto de fora à sociedade, tão pouco pode ser considerado a imagem e a realidade da razão; ele revela o caráter inconciliável entre

as classes sociais com interesses econômicos distintos que é incapaz de resolver. O Estado, conforme pensa Lenin (1980, p. 226),

É [...] o produto da sociedade em determinada etapa de desenvolvimento; é a admissão de que esta sociedade se envolveu numa contradição insolúvel consigo mesma, se cindiu em contrários inconciliáveis que ele é impotente para banir. Mas para que estes contrários, classes com interesses econômicos em conflito, não se devorem e à sociedade numa luta infrutífera, tornou-se necessário um poder, que aparentemente está acima da sociedade, que abafe o conflito e o mantenha dentro dos limites da 'ordem'; e este poder, nascido da sociedade, mas que se coloca acima dela, e cada vez mais se aliena dela, é o Estado.

O Estado nada mais é do que a manifestação das contradições de classe; é órgão de dominação de uma determinada classe, a burguesa (QUARESMA, 2009). Sendo assim, a solução para vencer esse aspecto contraditório passa pela exigência de uma revolução e pela destruição do aparelho do Estado que não somente reflete as contradições entre as classes como as reproduz. Acerca da revolução e da destruição do aparelho do Estado, Lenin (1980, p. 227) afirma:

[...] se o Estado é o produto do caráter inconciliável das contradições de classe, se ele é um poder que está acima da sociedade e que cada vez mais se aliena da sociedade, então é evidente que a emancipação da classe oprimida é impossível não só sem uma revolução violenta, mas também sem a destruição do aparelho do poder de Estado que foi criado pela classe dominante no qual está encarnada esta alienação.

Podemos afirmar a existência de duas classes fundamentais que ocupam um lugar no processo de produção ou como produtor ou como acumulador. Esse processo se dá essencialmente na sociedade capitalista onde o operário, durante uma parte de sua jornada de trabalho, trabalhar para produzir o seu salário. Durante a outra parte da jornada ele trabalha gratuitamente para o patrão, produzindo a mais-valia (MANDEL, 1977).

Dessa relação de exploração entre operário e patrão, onde o segundo toma posse da mais-valia produzida essencialmente devido à existência do trabalho do primeiro,

advém o aspecto coercitivo do Estado que reproduz uma violência institucionalizada com vistas à submissão das classes trabalhadoras. Mandel (1977, p. 67), abordando sobre esse aspecto coercitivo, nos lembra que

[...] há uma instituição particular que se chama Estado que obriga os produtores aceitar a exploração. O Estado, isto é, a violência institucionalizada ao serviço da classe dominante, mantém a maioria dos produtores num estado de submissão. É essa a sua função essencial: manter a estrutura social existente, o modo de produção e as relações de produção existentes.

Porém, a classe dominante, para perpetuar a sua dominação, não depende exclusivamente do Estado e da sua violência institucionalizada para manter a sua dominação. Ela exerce essa dominação através de outros instrumentos da superestrutura como o direito, a religião, a filosofia, a ideologia, os costumes e os hábitos (MANDEL, 1977).

Daí que chegamos à compreensão de que Marx entende o Estado como uma relação entre a infra-estrutura e superestrutura, em que a primeira é a base econômica ou o conjunto das relações de produção, ao passo que a segunda compreende as instituições jurídicas e políticas e por determinadas formas de consciência social (ideologia) (QUARESMA, 2009). Entretanto, conforme pensa Alves (2009), as relações estabelecidas no seio da superestrutura jurídico-política, que define as formas de consciência social, erguem-se sobre as relações de produção que condicionam, via de regra, o processo de vida social, política e espiritual em geral. Ocorre, dessa forma, a imposição das relações de produção para toda a sociedade.

O desenvolvimento político, jurídico, filosófico, religioso, literário, artístico etc., baseia-se no desenvolvimento econômico. Mas todos aqueles reagem entre si e sobre a base econômica. Não que a situação econômica seja, sozinha, causa ativa e que todo o resto seja apenas efeito passivo. Há, porém, interação à base da necessidade econômica, que, em última instância, sempre se impõe (QUIROGA, 1991 apud ALVES, 2009, p. 234).

Uma importante função do Estado, em sua associação com a classe economicamente dominante, é regular a luta de classes com o propósito principal de manter a ordem social estável e intacta (BOTTOMORE, 1983). Entretanto, essa regulação da luta de classes se dá de duas formas, tendo-se em vista o contexto das lutas empreendidas pelos trabalhadores na segunda metade do século XIX: requisição da repressão direta por parte do Estado e por concessões pontuais na forma de legislações fabris.

A luta de classes coloca em questão o trabalhador, na qualidade de vendedor de sua força de trabalho, querendo limitar a sua jornada de trabalho a uma grandeza normal, ou seja, aquela necessária à garantia dos meios de subsistência por intermédio do trabalho, e o capitalista, na qualidade de detentor dos meios de produção, e que consome e acumula a mais-valia produzida pelo trabalhador. A luta entre o trabalhador e o capitalista é decidida pela força presente na atuação do Estado que, direcionado pelo capital e detentor do monopólio da força, foi considerado por Karl Marx como o comitê da classe burguesa (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Tem-se aqui uma dupla ação do Estado: de um lado, reprimia duramente o movimento dos trabalhadores e, de outro, regulamentava as relações de produção, segundo os interesses da classe social economicamente dominante. A luta dos trabalhadores, em torno da jornada de trabalho e as respostas da burguesia e do Estado são o cerne das primeiras expressões contundentes da questão social, já repleta, àquela época, de ricas e múltiplas e ricas determinações (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

2.2.1 ESTADO E QUESTÃO SOCIAL

O estudo acerca da categoria questão social tem se tornado em pré-requisito para os profissionais que trabalharão na gestão e execução das políticas sociais, uma vez que suas manifestações se fazem presentes no cotidiano dos Centros de Referência em Assistência Social, dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social, nas Penitenciárias, nas Escolas, na sociedade em geral, dentre outros.

Uma arguta reflexão acerca da questão social é levantada por Netto (2001) em artigo publicado na Revista Temporalis da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

A expressão questão social remonta ao primeiro terço do século XIX para dar conta do pauperismo advindo da Revolução Industrial. Segundo o autor, não eram novidades a desigualdade entre as várias camadas sociais, a polarização entre ricos e pobres e a diferente apropriação dos bens sociais. No entanto, “*era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava*” (NETTO, 2001, p. 42). Nesse momento o pauperismo crescia na razão direta em que aumentava a produção de riquezas.

De acordo com o autor, a medida que a sociedade se mostrava capaz de produzir bens e serviços, mais se aumentava o contingente de membros que não tinham acesso a esses bens e serviços e se viam despossuídos das condições de vida. No entanto, segundo Netto, os pauperizados não se conformaram com a situação em que estavam submetidos e os protestos tomaram as mais diversas formas, o que configurou em uma ameaça à ordem existente. Sendo assim, os protestos assumiram uma perspectiva de aversão à ordem burguesa e, a partir disso, o pauperismo designou-se com questão social (NETTO, 2001).

Mais tarde, a partir da segunda metade do século XIX, a questão social perde sua estrutura histórica e passa a ser naturalizada, tanto pelo pensamento conservador laico quanto pelo pensamento confessional. Entre os laicos as manifestações imediatas da questão social (forte desigualdade, desemprego, fome, doenças, penúria, etc.) são vistas como desdobramentos da sociedade burguesa. São características inelimináveis de toda e qualquer ordem social e são passíveis de uma intervenção política limitada capaz de amenizá-las ou reduzi-las a um ideário reformista. No pensamento confessional reconhece-se a questão social e se apela para medidas políticas que diminuam as suas manifestações. Porém, a sua exacerbação contraria a vontade divina. O que aproxima os dois pensamentos é que eles gravitam em torno de um conservadorismo que apela para a reforma moral do homem e da sociedade, ou seja, a questão social se torna objeto de uma reforma moralizadora, uma reforma que preserva a propriedade dos meios de produção.

Trata-se aqui de *“combater as manifestações da ‘questão social’ sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa”* (NETTO, 2001, p. 44).

No entanto, o ano de 1848 se torna um divisor de águas, uma vez que com as revoluções, ocorre a passagem do proletariado de classe em si a classe para si. Reconhece-se que a questão social está associada necessariamente à sociedade burguesa e é *“somente a supressão desta que conduz a supressão daquela”* (NETTO, 2001, p. 44-45).

Porém, como reconhece Netto, consciência política não é o mesmo que compreensão teórica, sendo que esta tardaria alguns anos ainda para encontrar as razões históricas para o entendimento da questão social. É apenas com a publicação do primeiro volume de O Capital que a compreensão teórica acedeu o complexo de causalidades da questão social. A partir da análise marxiana tem-se a noção de que

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potencial social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo (NETTO, 2001, p. 45).

A questão social está determinada pelo traço histórico da relação capital-trabalho, isto é, a exploração. Além do mais, na análise marxiana fica interditado qualquer ilusão acerca do alcance das reformas no interior do capitalismo. Tem-se aqui o caráter revolucionário de tal assertiva (NETTO, 2001).

A partir do fim da segunda guerra mundial, especialmente na Europa Ocidental, o capitalismo experimentou o que alguns denominaram de os trinta anos gloriosos, anos marcados por volumoso crescimento econômico aliado a uma melhoria nas condições de vida dos trabalhadores. Os marxistas, no entanto, insistiam em dizer, segundo Netto, que essa melhoria nas condições de vida dos trabalhadores não alterava a essência exploradora do capitalismo. No entanto, esse dinamismo na

economia dos trinta gloriosos parecia remeter ao passado a questão social e suas manifestações. Entretanto, na década de setenta, o mundo viveu o esgotamento da onda longa expansiva de desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, há um ataque ideológico ao welfare state com o advento do neoliberalismo provando que o capital não tem compromisso social (NETTO, 2001).

Erodiu-se o welfare state em vários países e o capitalismo, nas palavras de Netto, desvestiu a pele de cordeiro. A intelectualidade acadêmica, aquela que considera Marx o criador de um paradigma ultrapassado, em crise, atesta o surgimento de uma nova pobreza, os excluídos. Enfim, descobriu-se a nova questão social, como se a contradição entre capital e trabalho estivesse resolvida. Essa nova concepção da questão social, conforme assegura o autor, não resiste ao exame rigoroso na esteira do marxismo (NETTO, 2001).

A tese sobre a qual obtemos apoio é a de que inexistente uma nova questão social, mas sim a emergência de novas expressões dela e que elas são insuprimíveis sem a supressão do capital.

A dinâmica societária específica dessa ordem não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui medularmente: a cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser (NETTO, 2001, p. 48).

O caminho que Netto percorreu nos permitiu chegar à fase atual do capitalismo que, conforme percebemos, nos apresenta novas manifestações da questão social. Vivemos, na atualidade, um processo de expansão e domínio do capital e isto gera uma série de agravantes, sobretudo para a classe trabalhadora que, ao longo desses últimos 30 anos, tem perdido uma série de direitos. Vale lembrar que o quadro longo de recessão da economia, iniciado no Brasil, sobretudo nos anos 1980, provocou “abalos sísmicos”, sobretudo na economia da classe trabalhadora que viu o seu salário perder valor, o seu emprego ser tirado e, além do mais, a sua pobreza aumentada, em uma avalanche de miséria que recrudesce cada vez mais.

A partir dos anos 70 o mundo assistiu os 30 anos gloriosos ruírem e a ideologia neoliberal sendo implantada, primeiramente na América Latina de Pinochet no Chile e depois no mundo. O Brasil não esteve imune a todo esse processo, já que aceitou a receita dos organismos multilaterais e os resultados foram (e ainda são) alarmantes, sobretudo para a classe trabalhadora.

Há uma reconfiguração nas políticas sociais que agora se conformam aos princípios de racionalidade do capital, uma vez que elas são regidas pelos princípios da economia, aliás, elas, embora existam, estão subjacentes à economia. As respostas à questão social obedecem à lógica neoliberal, a partir das recomendações dos organismos internacionais.

No Brasil, após o movimento de redemocratização, viveu-se a esperança de dias melhores, porém, mais de 20 anos após a constituinte percebe-se que os compromissos sociais advindos da carta magna não passam de letra morta e as opções políticas dos governantes eleitos democraticamente demonstram que a democracia social está longe de acontecer. Além do mais, fazemos menção ao agravamento da dívida externa, o descaso com o sistema de saúde, reformas na previdência, corrupção na máquina do Estado, dentre outras coisas.

Paripassu a este quadro agravante percebe-se o agravamento nas manifestações da questão social (desemprego, fome, pobreza, etc). As políticas sociais seguem a lógica dos organismos internacionais, isto é, se tornaram residuais e focalizadas. Aliás, o Estado é máximo para o Capital e mínimo para o social. Ganha centralidade no Brasil os programas de combate à pobreza, que ganha caráter de política de governo. A classe trabalhadora perdeu o seu poder de compra.

Vimos o país sair de uma ditadura e entrar em uma democracia, mas as práticas autoritárias ainda continuam como um paradigma nas relações entre Estado e sociedade (especialmente os pobres, pretos e favelados).

Podemos dizer que isto caracteriza uma nova questão social? De forma alguma poderíamos acreditar em tal possibilidade. Acreditamos que tudo isto se trata de novidades nas manifestações imediatas, já que, conforme Pastorini (2007, p. 14-5),

A “questão social” contemporânea nas sociedades capitalistas mantém as características de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre estas e o Estado. As relações capital – trabalho, no entanto, não são invariáveis, como tampouco o é a forma de organização do capital e do trabalho: por isso, concordamos com a ideia de que existem novidades nas manifestações imediatas da “questão social”, o que é bem diferente de afirmar que a “questão social” é outra, já que isso pressuporia afirmar que a “questão social” anterior foi resolvida e/ou superada.

Uma das marcas do capitalismo contemporâneo é naturalizar essas mudanças¹⁴ no mundo do trabalho, transformando-as, como querem alguns, em irreversíveis, inevitáveis e imutáveis. Pensadores pós-modernos contribuem com essa visão, posto que apontem o capitalismo como o fim da história.

Na raiz da atual caracterização que tem assumido a questão social encontram-se as políticas de governo que favoreceram a esfera financeira e o capital. O mercado financeiro e as empresas multinacionais são forças que capturam e enfraquecem o Estado e as empresas nacionais, além da sociedade. Não podemos nos esquecer do quanto o país se tornou vulnerável economicamente, já que dependente e entregue ao capital especulativo que tem liberdade de entrar e sair do país, isto sem controles, valorizando um capital que não fica aqui, não gera emprego, em tese, não gera nada para o Brasil, mas para o Capital especulativo internacional isto é extremamente favorável (IAMAMOTO, 2007).

O capital fetiche, que se valoriza ainda mais, conduz, conforme diz Iamamoto, “à banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro” (IAMAMOTO, 2007, p. 125). Dessa forma, a pergunta que fazemos é: onde se encontra o trabalhador em todo este processo? Sabemos que o Capital Fetiche tem o poder de escondê-lo, de obscurecê-lo.

O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é o seu avesso: o universo do trabalho – as classes trabalhadoras e suas lutas –, que

¹⁴ Essas mudanças são expressão da crise que enfrenta o sistema capitalista internacional, consequência do esgotamento do modelo fordista-keynesiano que se estendeu até o começo dos anos 70. O processo de globalização financeira que caracteriza as relações internacionais contemporâneas vê-se reforçado com a “queda do mundo socialista”, que questionava a lógica do capital e atuava como contratendência política e ideológica (PASTORINI, 2007).

cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas [...] sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se o *reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação* (IAMAMOTO, 2007, p. 105).

No Brasil, a questão é agravada por uma forte presença, na relação entre Estado e sociedade, de uma herança histórica colonial e patrimonialista, onde o moderno se constrói sobre o arcaico, onde as marcas do passado se atualizam num contexto de hegemonia do capital, onde permanece e se recrudescer a ideologia do mando e do favor, resquícios do coronelismo. Conforme Iamamoto (2007, p. 128), *“o novo surge pela mediação do passado, transformando e recriando em novas formas os processos sociais do presente”*.

Marcam este tempo o desemprego estrutural e o aprofundamento das desigualdades sociais, o que por si só levanta a bandeira de uma suposta vitória do sistema neoliberal, restando aos indivíduos, em uma lógica meramente individual, a responsabilidade de se virarem no mercado (IAMAMOTO, 2007, p. 141).

Não podemos nos esquecer de que está patente aos nossos olhos o quanto a questão social tem sido objeto de um processo violento de criminalização. Iamamoto (2001, p. 17) escreve sobre isso.

Atualmente, a questão social passa a ser objeto de um violento processo de criminalização que atinge as classes subalternas. Recicla-se a noção de “classes perigosas” – não mais laboriosas –, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistências focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a insegurança e a repressão oficiais. Evoca o passado, quando era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e outros segmentos trabalhadores. Na atualidade, as propostas imediatas para enfrentar a questão social no país atualizam a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço do braço coercitivo do Estado em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação.

2.3 O PENSAMENTO GRAMSCIANO ACERCA DO ESTADO AMPLIADO

A partir da teoria gramsciana, o Estado ampliado, isto é, o Estado em sentido amplo, é, em termos iniciais, a *“síntese de sociedade política e sociedade civil, de Estado-coerção e de aparelhos privados de hegemonia”* (COUTINHO, 2003, p. 135). Entretanto, somente esse apontamento inicial não dá conta de evidenciar a amplitude desse Estado e as forças sociais por detrás dele. Dessa forma, precisamos ir mais além à caracterização desses dois momentos do Estado ampliado que, como podemos depreender inicialmente, exerce hegemonia encorajada na força.

A sociedade política é o Estado em sentido estrito, ou também Estado-coerção; é o conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e repressão, constituindo-se em aparelhos coercitivos do Estado, como a polícia, o exército e o poder judiciário, sob o controle das burocracias executiva e policial-militar (BOBBIO, 1982; COUTINHO, 2003; PORTELLI, 1977).

Conforme Portelli (1977) existem nos Cadernos do Cárcere, escrito por Gramsci, inúmeras definições acerca da sociedade política. Em primeiro, sociedade política ou Estado, que corresponde à função de dominação ou de comando que se exprime no Estado. Segundo, sociedade política ou ditadura, ou aparelho coercitivo do Estado para conformar as massas populares ao modo de produção em determinado momento. Finalmente, como aparelho de coerção do Estado, que disciplina os grupos que recusam seu acordo. Em suma, a sociedade política agrupa o conjunto das atividades da superestrutura que dizem respeito à coerção, que é administrada por um pessoal intelectual bem delimitado, isto é, a burocracia. Ela define-se pelas situações em que é utilizada e, de acordo com Portelli (1977, p. 31), Gramsci distingue duas:

- uma habitual, que consiste no controle dos grupos sociais que não “consentem” na direção da classe fundamental: esses grupos – as classes

subalternas – entram em contradição com a classe dirigente em certo grau de evolução das relações sociais e econômicas. Esta utiliza, pois, a coerção mais ou menos “legal” para manter a sua dominação.

- a segunda situação é mais excepcional e temporária, na medida em que trata dos períodos de crise orgânica: a classe dirigente perde o controle da sociedade civil e apoia-se na sociedade política para lograr manter sua dominação.

Por sua vez, a sociedade civil compreende o momento da superestrutura que reúne o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia (partidos políticos, escolas, igrejas, veículos de comunicação, organizações não-governamentais, dentre outras), responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias e que também são o conteúdo ético do Estado. Além do mais, correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade.

Essa esfera pode ser considerada sob três aspectos complementares. Primeiro, como ideologia da classe dirigente, ela abrange todos os ramos da ideologia, incluindo a arte, a ciência, além da economia e o direito, dentre outros. Segundo, como concepção de mundo, difundida por todas as classes sociais a fim de vinculá-las à classe dirigente, ela se adapta a todos os grupos em seus diferentes graus qualitativos: filosofia, religião, folclore, senso comum. E por fim, como direção ideológica da sociedade ela se articula em níveis essenciais, que são: a ideologia propriamente dita, a estrutura ideológica (as estruturas que a criam e a difundem) e os instrumentos técnicos de difusão da ideologia, isto é, o sistema escolar, bibliotecas, etc. (COUTINHO, 2003; PORTELLI, 1977; BOBBIO, 1982).

O campo que a sociedade civil abrange é amplo na medida em que constitui o domínio da ideologia, que é definida por Gramsci *“uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida intelectual e coletiva”* (PORTELLI, 1977, p. 23).

Coutinho (2003) aponta que duas problemáticas distinguem essas esferas. Primeiro, uma diferença na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Ambas, sociedade política e sociedade civil, formam o Estado (sociedade política mais sociedade civil, ou seja, hegemonia escudada na coerção ou ditadura mais hegemonia). Ambas, sociedade política e

sociedade civil, servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social. Contudo, essa promoção e essa conservação variam, já que no âmbito da sociedade civil, as classes logram exercer a hegemonia, buscam ganhar aliados políticos através da direção política e do consenso, ao passo que, por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, ou mais precisamente, uma dominação mediante a coerção.

Uma segunda problemática reside no fato de as duas esferas se distinguirem por uma materialidade (social-institucional) própria. Enquanto a sociedade política tem sua materialidade nos aparelhos repressivos do Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), a materialidade da sociedade civil se encontra nos aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.

As duas problemáticas podem ser mais bem exemplificadas tendo-se em vista o Brasil durante a vigência da ditadura militar, período em que a sociedade civil brasileira se viu marcada pelo autoritarismo e pela predominância da sociedade política. Durante boa parte do regime de exceção brasileira, partidos políticos de oposição foram relegados à clandestinidade, movimentos sociais que lutavam contra a ditadura militar foram duramente reprimidos e dentro das universidades brasileiras importantes movimentos reacionários se organizaram com o intuito de delatar as pessoas que estavam envolvidas em atividades consideradas subversivas. Talvez um dos exemplos mais importantes que demonstram o retraimento da sociedade civil em prol da sociedade política seja o fato de a Igreja Católica, depois de ter apoiado a implantação do regime militar brasileiro, ter começado um movimento de repúdio à repressão, além de ter se envolvido com militantes resistentes ao regime e oferecer proteção aos perseguidos e torturados.

O período ditatorial brasileira pode ser considerado o período de vigência do Estado em sentido estrito, isto é, um Estado ancorado exclusivamente nos aparelhos de coerção. Entretanto, o ressurgimento da sociedade civil no final da década de 1970, traz à tona a unificação dos diversos atores sociais em torno do combate ao Estado autoritário. Dagnino (2002, p. 9) afirma que

Esse ressurgimento [...] foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado.

O período de transição à democracia traz à tona a existência de um Estado ampliado no Brasil, donde a predominância da sociedade civil em relação à sociedade política, isto é um Estado marcado pela presença constante dos aparelhos privados de hegemonia (igreja, mídia, escolas, universidades, movimentos sociais os mais diversos, etc.), o que reforça o Estado democrático de Direito. No entanto, observa-se a presença também de um Estado que não abre mão de sua materialidade coercitiva, isto é, o monopólio legítimo da força física. Entretanto, se estamos em um Estado ampliado ou não, interessa dizer que, diante do agravamento das tensões sociais provocadas pelo sistema econômico optante pelos governantes após o fim da ditadura militar, ou seja, o neoliberalismo, torna-se urgente o aprofundamento do controle do Estado por parte da sociedade. Dagnino (2002, p. 10), acerca disso, diz:

[...] na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam não só a ampliação e radicalização da própria noção de democracia, mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade.

Embora haja um esforço metodológico nesse momento em diferenciar sociedade civil de sociedade política, não podemos perder de vista que essas duas esferas da superestrutura, na realidade efetiva, se identificam. Assim, um determinado grupo social pode exercer a hegemonia em uma determinada sociedade utilizando-se dos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil, sem, no entanto, abrir mão dos aparelhos de coerção para garantir a disciplina dos grupos que não consentem. Dessa forma, concluímos que a unidade/diversidade entre sociedade política e sociedade civil, presente na supremacia de um grupo social, se manifesta de duas

formas distintas e unitárias: como domínio e como direção intelectual e moral. Acerca da supremacia, Coutinho (2003, p. 130) afirma:

A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a “liquidar” ou a submeter também mediante a força armada; e é dirigente dos grupos afins ou aliados.

Supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e coerção. Cabe lembrar que podem existir essas duas funções em qualquer tipo de Estado, mas o fato de o Estado ser mais ou menos hegemônico-consensual ou coercitivo vai depender da predominância e autonomia de uma ou outra esfera, além de uma socialização da política alcançada por determinada sociedade e da correlação de forças das classes sociais que lutam pela supremacia entre si (COUTINHO, 2003). A supremacia da classe dirigente, conforme o pensamento gramsciano, não se deve unicamente à existência de um aparato de coerção, uma vez que o Estado reproduz a sua dominação mediante o acionamento de uma complexa rede de instituições e organismos que pertencem à sociedade civil que dão base para o consenso das classes subalternas. A supremacia, assim, transcende a mera disposição do Estado em acionar os seus aparatos repressivos, abarcando também a sociedade civil (CARMO, 2007).

Por isso é incoerente, do ponto de vista gramsciano, fazer uma reflexão separada sobre as duas esferas da superestrutura, uma vez que elas estão dialeticamente imbricadas, isto é, formam uma unidade dialética, onde consenso e coerção são utilizados alternativamente. Não existe um sistema social, ou um governo, em que o consenso seja a base única de hegemonia, nem sistema onde um grupo possa manter sua dominação exclusivamente através da coerção, posto que a própria concepção de Estado, por Gramsci, engloba a sociedade civil mais sociedade política, hegemonia encorajada de coerção, além seu significado integral que é ditadura mais hegemonia (PORTELLI, 1977; COUTINHO, 2003).

Embora haja uma relação intrínseca entre as esferas do Estado ampliado, a primazia de uma ou outra representa duas situações distintas. A primazia da

sociedade civil no seio da superestrutura, o modo normal da direção de um Estado, permite analisar igualmente o grau de evolução de um bloco histórico em um sistema hegemônico progressivo, onde as exigências essenciais de uma determinada sociedade são satisfeitas. No entanto, o retraimento da sociedade civil em prol da predominância da sociedade política é sinal do declínio da classe dirigente antes hegemônica que, perdendo seu controle sobre as classes governadas, não pode manter-se senão pela coerção (ditadura¹⁵), fazendo com que o bloco histórico se torne regressivo (PORTELLI, 1977).

Podemos compreender que o Estado Ampliado é composto por uma unidade dialética: sociedade civil e sociedade política, isto é, hegemonia escudada na coerção. Também compreendemos que a dominação por meio da sociedade política se dá pelo recurso aos aparelhos de repressão, ao passo que na sociedade civil a hegemonia se dá pelo recurso aos seus aparelhos privados, mídia, jornal, escolas, igrejas, etc. A predominância de um ou de outro pode promover um sistema político mais hegemônico ou repressivo ou também mais progressivo ou regressivo.

Tendo como parâmetro o pensamento gramsciano, pode-se afirmar que no Brasil, especialmente após o fim da ditadura, aconteceu o retraimento da sociedade política, quando houve a abdicação da violência como política de Estado, em prol de um sistema político escudado na sociedade civil, haja vista que a ação do Estado, até mesmo para as ações coercitivas, encontra base no acionamento de instituições e organismos da sociedade civil para gerar um consenso. O exemplo do ressurgimento da sociedade civil na década de 1980, tendo como princípio fundamental a luta pela redemocratização brasileira, demarca o início de um bloco histórico progressivo. No entanto, o boom da criminalidade na década de 1990 que se estendeu para os primeiros do século 21, com o incremento da violência policial, demonstra que esse novo bloco histórico não tem conseguido resolver o problema da criminalidade, muito pelo contrário, tem acentuado esse quadro, especialmente quando se acena para a violência ilegal praticada e perpetuada pela polícia militar.

¹⁵ Acerca da ditadura especificamente, ela é um momento que demarca o domínio de um grupo social não hegemônico, que domina a sociedade exclusivamente através da coerção, graças ao que lhe é comum, ou seja, à apropriação do aparelho do Estado. Portelli (1977, p. 68) assevera que, nesse caso, *“uma classe que detinha a hegemonia [...] perde-a em favor de um novo sistema hegemônico e só o mantém pela força: é o fenômeno fascista”*.

O Estado, consubstanciado nas instituições policiais, tem acionado especialmente a mídia como uma forma de mobilizar os sentimentos populares, ávidos pela vingança estatal, e gerar o consenso necessário para as suas ações de combate à criminalidade. Sob esta perspectiva, as autoridades públicas aparecem aos olhos dos cidadãos comuns como os vingadores de fato e de direito, o que reveste as suas ações de legalidade. Acerca disso, Adorno (1996, p. 47) afirma:

Assumindo o papel de “vingadoras”, julgam-se isentas das restrições impostas pela lei ao abuso de poder e de autoridade. Pretendem assim corresponder às expectativas de expressivos segmentos da população. Há, portanto, uma espécie de concubinação entre os sentimentos coletivos de ódio e vingança, disseminados na população e a ação daqueles que, em princípio, deveriam zelar pela preservação dos direitos à vida, à propriedade, à liberdade e à segurança, para lembrar alguns dos mais preciosos axiomas liberais. Em outras palavras, esses sentimentos coletivos encontram no Estado uma sorte de caixa de ressonância.

Outro conceito importante dentro da leitura de Gramsci e dos autores que o estudam é o de Revolução passiva ou Revolução-restauração, que, conforme Coutinho (2003) pondera, implica sempre a presença de dois momentos, o da restauração e o da renovação. Enquanto o primeiro momento é uma reação à possibilidade de mudanças radicais de baixo para cima, o segundo momento implica em uma assimilação das demandas populares que são postas em prática pelas classes dominantes. No caso específico da Itália, palco da reflexão de Gramsci, verificou-se uma reação das classes dominantes ao subversivismo das massas populares, mediante restaurações que acolheram parcela das exigências advindas de baixo.

No caso específico do Brasil as mudanças além de sempre terem ocorrido pelo alto, as frações populares sempre se viram excluídas desses processos. Coutinho (2003, p. 196) afirma que:

[...] ao invés de ser o resultado de movimentos populares, [...] a transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, com a exclusão das forças populares e a utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado.

Dois períodos no Brasil exemplificam e esclarecem o conceito de revolução passiva e sua aplicação à nossa realidade. O primeiro período a que nos referimos é a ditadura de Vargas em 1937, que foi resultado das agitações advindas de baixo, especialmente dos comunistas e do movimento tenentista. Apesar de seu caráter repressivo e de sua cobertura ideológica fascista, o Estado Novo de Vargas promoveu a aceleração da economia e promulgou uma série das leis trabalhistas, ainda que as legislações sindicais vinculassem os sindicatos ao aparelho do Estado e anulassem sua autonomia. Dessa forma, a ditadura de Vargas pode ser caracterizada, gramscianamente falando, como uma revolução passiva (COUTINHO, 2003).

O regime tecnocrático-militar inaugurado em 1964, o segundo período que demarcamos, conseguiu um significativo grau de consenso em amplos setores das camadas médias urbanas e fez isso na medida em que se fez protagonista do processo de modernização capitalista, mesmo que conservando elementos de atraso. Embora houvesse uma repressão violenta, obteve consenso na medida em que respondeu a algumas demandas dos grupos derrotados em 1964 (COUTINHO, 2003).

Esse consenso é garantido através do transformismo, que advém das relações coercitivas entre classe dirigente e classes subalternas. Coutinho (2003, p. 205) afirma que transformismo é a *“assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo dos setores das classes subalternas”*. No transformismo ocorre a predominância da sociedade política sobre a sociedade civil e também ocorre a cooptação dos intelectuais das classes subalternas para serem aliados das classes dirigentes. O transformismo foi, e continua sendo um instrumento político largamente utilizado pela classe dominante que mantém sua influencia sobre os grupos subalternos, mantendo-os na passividade política e absorvendo para a classe política que está no poder as suas elites (PORTELLI, 1977).

Na história brasileira ocorreram tentativas de assimilação, pelo bloco do poder, de grupos de oposição. O populismo, que teve início nos anos da ditadura de Vargas

entre 1937 e 1945, mas que se desenvolveu sob o período entre 1945 e 1964, pode “[...] ser interpretado como uma tentativa de incorporar ao bloco do poder [...] os trabalhadores assalariados urbanos, através da concessão de direitos sociais e de vantagens econômicas reais” (COUTINHO, 2003, p. 206). Entretanto, ficavam excluídos dessa assimilação os assalariados agrícolas e os camponeses, que continuavam privados dos direitos sociais trabalhistas e, porque eram analfabetos em sua maioria, do direito de voto.

A transição para a democracia no Brasil, iniciada em 1974 com Geisel e finalizada em 1989, quando da eleição direta do primeiro governo eleito pelo povo após o fim da ditadura militar em 1985, reabriu a discussão sobre a revolução passiva, na medida em que a demanda acerca da democratização, advinda dos movimentos de oposição política, é assimilada pelo bloco no poder, sem que desse processo de redemocratização a sociedade civil fosse chamada a participar. O processo de transição à democracia trouxe à tona, conforme Nogueira (1986/87), a predominância da sociedade política, em que o Estado assumiu totalmente o processo de transição à democracia e não aprovou a Emenda Dante de Oliveira que previa eleições presidenciais diretas para 1985, sobre a sociedade civil. Vejamos o que tal autor diz acerca da transição.

[...] estamos diante de um longo processo de transformação cujos momentos de crise e tensão resolveram-se, regra geral, de modo conservador – e conservador num duplo sentido: 1º) porque excluíram a alteração “revolucionária”, “radical”, das situações herdadas do passado, que sobrevivem e se prolongam nas novas ordenações sociais que se constituem; 2º) porque se fizeram através do bloqueio da democracia, do cerceamento da participação popular e do reforço do Estado em detrimento da sociedade civil (da exacerbação da instância dominação e coerção em detrimento da instância direção e hegemonia, para continuar ainda usando terminologia gramsciana) (NOGUEIRA, 1986/87, p. 4).

O processo de predominância do Estado favoreceu a continuidade autoritária na política de segurança pública, principalmente porque o exército, conforme artigo 142 da Constituição de 1988, tem como uma de suas funções a garantia da ordem interna e a polícia militar, segundo artigo 144, ainda é tida como força auxiliar e reserva do exército. Tais continuidades denotam a inoperância do Estado em não

conseguir romper a influência das forças armadas. Se as polícias militares foram mantidas como forças auxiliares e reservas do exército, muito se deve a uma característica essencial da revolução passiva à brasileira, isto é, mudanças ocorridas de cima para baixo, onde as frações dominantes excluíram, e ainda excluem, de forma decisiva as frações populares do cenário político. A essas frações populares ainda recai o braço armado do Estado que, pode não usufruir de uma ideologia de segurança nacional tal qual nos anos de chumbo, entretanto, não economiza esforços para reprimir quando se está em jogo a manutenção da ordem e da segurança pública.

2.4 ESTADO AUTORITÁRIO

Uma reflexão acerca do autoritarismo deve levar em conta o seu significado que, segundo Stoppino (1998), refere-se a regimes antidemocráticos. Vale a pena nos atermos a essa conceituação, uma vez que muitas das características se fizeram presentes no Brasil, especialmente na época da ditadura. Também faremos uma reflexão sobre o Estado autoritário-burocrático ou burocrático-autoritário, não somente por ele ser um tipo de regime autoritário típico da América latina entre os anos de 1960 e 1980 do século XX, mas também para entendermos a realidade brasileira naqueles anos.

Stoppino (1998) explica que o adjetivo autoritário e o substantivo que dele deriva, autoritarismo, empregam-se em três contextos: a estrutura dos sistemas políticos, as disposições psicológicas a respeito do poder e as ideologias políticas. Nos sistemas políticos, são chamados autoritários aqueles regimes que se baseiam na autoridade governamental e diminuem o consenso, concentrando nas mãos de uma só pessoa ou um só órgão do poder político e colocando em posição subalterna as instituições representativas da sociedade. Em um contexto assim a oposição e a autonomia dos subsistemas políticos são reduzidas ao mínimo e as instituições de representatividade ou são aniquiladas ou esvaziadas.

Em sentido psicológico, fala-se de personalidade autoritária quando se quer denotar um conjunto de características, estreitamente ligadas entre si, centradas, de um lado, na disposição à obediência para com os superiores, incluindo a adulação para com aqueles que detêm a força e o poder, e, de outro, na disposição em tratar com arrogância e desprezo os inferiores na hierarquia e aqueles que não têm poder e autoridade.

As ideologias autoritárias negam de uma maneira mais ou menos decisiva a igualdade entre os homens e colocam em voga o princípio hierárquico, além de defenderem regimes autoritários e exaltarem como virtudes as características componentes da personalidade autoritária.

O princípio de autoridade inerente aos regimes autoritários é caracterizada por um sistema fortemente hierárquico e desigual que reduz ao mínimo a participação do povo no poder e comporta um notável emprego de meios coercitivos. Essa manifestação degenerativa da autoridade é uma imposição da obediência que põe de lado grande parte do consenso dos súditos, oprimindo a sua liberdade.

O pensamento autoritário não se limita a somente defender uma organização rigidamente hierárquica, mas faz desta organização o princípio político para alcançar a ordem, considerada como bem supremo. Sem um ordenamento hierárquico forte a sociedade caminha rumo ao caos e à desagregação. Stoppino (1998), sobre isto, afirma que a filosofia de Hobbes pode ser considerada autoritária, posto que em nome da igualdade entre os homens propõe a necessidade de obediência ao soberano através de um processo racional. No entanto, as doutrinas autoritárias modernas são anti-igualitárias e antirracionalistas, posto que os fundamentos da hierarquia não sejam racionais e, além do mais, se baseiam na naturalização das desigualdades entre os homens (STOPPINO, 1998).

O problema da ordem é um problema geral de todo sistema político, pois até mesmo em ideologias liberais e democráticas existam princípios que valorizam a autoridade como agente da ordem. Entretanto, o que caracteriza a ideologia autoritária, além da visão da desigualdade entre os homens, é que a ordem ocupa todo o espectro dos valores políticos. Além do mais, a organização hierárquica da sociedade acha

justificação em si mesma e a sua validade é perene, isto é, longa (STOPPINO, 1998).

Em sentido geral, fala-se de regimes autoritários quando se quer falar de regimes antidemocráticos. Algumas são as características de um regime autoritário: a) ausências de parlamento e eleições populares ou, quando existem, têm um caráter meramente cerimonial e ocorre a predominância do executivo; b) a oposição política é suprimida ou obstruída; c) pluralismo partidário é proibido ou reduzido; d) a autonomia de outros grupos politicamente relevantes é destruída ou tolerada enquanto não perturba a posição do poder do chefe ou da elite governamental; e) a penetração-mobilização da sociedade é limitada: entre Estado e sociedade permanece uma linha de fronteira muito precisa; e f) os governos autoritários, para alcançar seus objetivos, podem recorrer aos instrumentos tradicionais de poder político: exército, polícia, magistratura e burocracia (STOPPINO, 1998).

Viola (2007) apresenta algumas características de regime militar de 1964 que estão de acordo com as caracterizações acima. Aquele regime de exceção destruiu o modelo político construído no Brasil depois da Segunda Guerra. O pluripartidarismo foi substituído por um bipartidarismo em que do lado do governo se situava a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e, do lado da oposição, consentida e intimidada, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Além do mais, os militares aqui estabelecidos no poder radicalizaram o sistema político, com vistas à repressão a qualquer movimento que se colocasse contra ele, especialmente os movimentos estudantis e operários.

Uma tipologia dos regimes autoritários prevê a existência de sete formas¹⁶, das quais destacaremos somente uma, a saber: os regimes autoritários burocrático-militares. Segundo Stoppino (1998, p. 102),

Os regimes autoritários *burocrático-militares* são caracterizados por uma coalizão chefiada por oficiais e burocratas e por um baixo grau de participação política. Falta uma ideologia e um partido de massa; existe frequentemente um partido único, que tende a restringir a participação; às vezes existe pluralismo político, mas sem disputa eleitoral livre. É o tipo de

¹⁶ Consultar Stoppino (1998, p. 102-103) para saber quais são as outras seis formas.

Autoritarismo mais difundido no século XX: são disso exemplo o Brasil e a Argentina em alguns períodos da sua história, a Espanha de Primo de Rivera e os primeiros anos de Salazar em Portugal.

2.4.1 O ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO (BA)

COLLIER (1982), acerca do BA, afirma que este identifica certas constelações periódicas nas quais padrões diferentes de regime, coalizão e política apareceram na América Latina. Sendo assim, são três os sistemas políticos que aparecem como que representando uma sequência histórica.

O primeiro sistema político é o Oligárquico, onde o objetivo da competição política é limitado e a elite do setor exportador de produtos primários (baseada em produtos minerais e agrícolas) domina o Estado e orienta a política pública em torno das suas necessidades. Esse sistema político não é nem incorporador nem excludente, porque o setor popular ainda não se tornou politicamente ativado.

O segundo sistema é o Populista. Enquanto há uma variação considerável no grau em que estes sistemas são competitivos e democráticos, eles são claramente incorporadores. Eles são baseados numa coalizão de várias classes dos interesses urbano-industriais, inclusive elites industriais e o setor popular urbano. O nacionalismo econômico é uma característica comum desses sistemas. O Estado promove a fase inicial da industrialização orientada em torno dos artigos de consumo e faz isso tanto diretamente, através do apoio da indústria doméstica, como indiretamente, através do encorajamento da expansão do mercado doméstico de artigos de consumo aumentando a renda do setor popular. São exemplos: Vargas no Brasil (1930 a 1945 e 1950 a 1954) e Perón na Argentina (1946 a 1955).

O terceiro sistema é o Autoritário-Burocrático. Estes sistemas são excludentes e enfaticamente não democráticos. Os atores centrais da coalizão dominante incluem tecnocratas de alto nível, formados por militares e civis, dentro e fora do Estado, trabalhando em associação com o capital estrangeiro. Esta nova elite elimina a competição eleitoral e controla severamente a participação política do setor popular.

A política pública está preocupada fundamentalmente em promover a industrialização avançada. Os casos clássicos de autoritarismo burocrático na América Latina são o período pós-1964 no Brasil, o período de 1966 a 1970 e o período pós-1976 na Argentina, o período pós-1973 no Chile e Uruguai, além do México (COLLIER, 1982).

Dos três sistemas políticos faremos uma análise mais apurada do sistema autoritário-burocrático. Por isto nos ateremos agora ao estudo dele para entender um momento importante da América Latina, entre as décadas de 1960 e 1980 do Século XX. A prevalência de modelos deste tipo nos países economicamente mais adiantados da América Latina, àquele período, apresenta um desafio analítico importante.

Para se entender este momento ímpar da história latino-americana entra em cena uma série de tensões sociais, econômicas e políticas que foram geradas pelo tipo particular de modernização capitalista dependente experimentada na América Latina. Estas tensões contribuíram para uma reorientação fundamental da política nacional. Acerca das tensões há que se dizer o seguinte:

[...] elas (as tensões) são consideradas como tendo levado ao colapso do padrão anterior de política “populista” no qual o “setor popular” (isto é, a classe trabalhadora e a classe média inferior) era um participante importante da coalizão política nacional dominante em vários países e um beneficiário importante da política pública. Emergiu em vez disso um período de política “pós-populista” caracterizado pelo aparecimento de governos autoritários repressivos que procuram resolver estas tensões anteriores eliminando o setor popular como participante importante da arena política nacional impondo um movimento regressivo da renda para longe desse setor. Os níveis mais adiantados de industrialização são assim considerados como ligados a uma repulsa da política competitiva democrática e a um aumento da desigualdade (COLLIER, 1982, p. 28).

O BA garantiu e organizou as dominações exercidas através de uma estrutura de classes subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolista e transnacionalizada. Em outras palavras, sua principal base foi a grande burguesia.

Institucionalmente, esse tipo de Estado foi formado por um conjunto de organizações especializadas na coerção e por aquelas que tentaram levar a cabo a “normalização”

da economia. Incumbe ao BA realizar a reimplantação da “ordem” na sociedade mediante a re-subordinação do setor popular, por um lado, e a “normalização” da economia, pelo outro. Caracterizou-se como um sistema de exclusão política de um setor popular previamente ativado, ao qual submeteu a severos controles que visavam a eliminar a sua presença no cenário político, bem como a destruir ou capturar os recursos (especialmente organizações de classe e movimentos políticos) que sustentavam essa ativação.

Tal exclusão provocou a supressão da cidadania e da democracia política, além da proibição do popular, impedido de se colocar enquanto povo e, naturalmente, enquanto classe. Além disso, a supressão das posições institucionais e canais de acesso ao governo da democracia política esteve em grande medida orientada para eliminar papéis e organizações (partidos, entre eles) que filtravam reivindicações de justiça relativa consideradas incompatíveis com a reimposição da ordem e da normalização. Ocorreu durante a vigência do Estado autoritário-burocrático, portanto, a supressão de duas mediações fundamentais entre o Estado e a sociedade: a cidadania e o popular.

Desde as suas instituições levam-se a cabo tentativas sistemáticas de despolitizar o tratamento de questão social, submetendo-a a aquilo que se qualifica como critérios neutros e objetivos de racionalidade técnica. Esta é a contrapartida da proibição de invocar questões de justiça substantiva ligados ao setor popular ou classe, que aparecem introduzindo “irracionalidades” com relação à normalização econômica e aos mecanismos de acumulação de capital (O'DONNEL, 1990).

Seu regime, não formalizado, porém claramente vigente, implica o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e, junto com eles, dos critérios de representação popular ou de classe. Tal acesso fica limitado aos ocupantes da cúpula de grandes organizações, especialmente as Forças Armadas e as grandes empresas, privadas e públicas.

Cardoso (1982) afirma que o autoritarismo não é um fenômeno novo, pois o *caudillismo* e o militarismo têm sido características dominantes da vida política na América Latina, e neste contexto a democracia tem sido mais uma planta exótica do que o resultado esperado de uma tendência em longo prazo. O estudioso destaca,

no entanto, que o *caudillismo* e o militarismo tradicionais eram produto de sociedades nas quais a *hacienda* e a economia de exportação agrária ou mineral eram predominantes. O que surpreende é a ressurgência do autoritarismo em sociedades que podiam ser descritas como num processo de “modernização”.

Para melhor distinguir o modelo burocrático-autoritário das tradicionais formas de autoritarismo citadas anteriormente foi que os cientistas sociais acrescentaram o termo burocrático. Cardoso (1982) afirma que nos regimes autoritário-burocráticos não é um único general ou coronel que, como os *caudillos* do século dezenove, impõem uma ordem pessoal. Ao invés disso, é a instituição militar que assume o poder a fim de reestruturar a sociedade e o Estado. Neste são as forças armadas que tomam o poder não para manter um ditador no poder (assim como Vargas e Perón), mas, em vez disso, para reorganizar o país segundo a ideologia de “segurança nacional”.

O Estado tende a excluir as organizações de classe (embora não os interesses de classe) do processo de tomada de decisões, preservando uma estrutura hierárquica rígida que é burocraticamente controlada por várias agências de segurança nacional e pelos comandantes das forças armadas. Ele não tenta estimular a organização de classes, a promover a doutrina de harmonia orgânica entre os grupos sociais, ou estabelecer laços corporativos entre estes que possam constituir uma base para o domínio político. Em vez disso, os laços entre a sociedade civil e o regime autoritário-burocrático são conseguidos através da cooptação de indivíduos e interesses privados pelo sistema (CARDOSO, 1982). Sobre partido político, cooptação *versus* representação, observa-se que

A ideologia oficial (ou mentalidade) acentua o caráter não-partidário dos governos militares, bem como o objetivo de por um fim tanto à “política” como expressão de ideologias conflitantes como à existência de partidos que minam a “unanimidade nacional” desejada pelos governos militares [...]. A relação entre os grupos de interesse da sociedade civil e o estado é baseada mais nos critérios e mecanismos de cooptação do que nos mecanismos de representação (CARDOSO, 1982, p. 50).

Em suma, fatores como apatia e falta de mobilização; mentalidade que é estatal e hierárquica, em vez de uma ideologia amplamente nacionalista; Estado, mas não partido; e hierarquia e nenhuma representação, faziam parte dos instrumentos ideológicos e organizações do autoritarismo militar latino-americano. Especialmente no que tange ao sistema político organizativo, o autoritarismo burocrático promovia o fortalecimento do executivo em detrimento dos poderes legislativo e judiciário (CARDOSO, 1982).

O Estado burocrático-autoritário, segundo O'Donnell (1982), desnacionaliza a sociedade civil e busca urgentemente o capital transnacional como requisito para normalização da economia. Promove também uma contração drástica da nação, a supressão da cidadania e a proibição de apelos ao *pueblo* e à classe social como base para fazer exigências de justiça substantiva.

Essa exclusão política e econômica do setor popular foi condição essencial para curar o corpo da nação, restando, dessa forma, a opção da cirurgia de retirada dos setores populares e seus aliados. A exclusão envolve redefinir os objetivos da nação, onde os agentes que provocaram a doença e as partes infectadas não podem pertencer, já que são considerados inimigos.

Ocorre que esta cirurgia inflige pesados custos àqueles que apoiaram a implantação do BA. A imposição desta nova ordem pune de forma severa aquelas organizações que ativavam politicamente o setor popular. O BA exclui o setor popular e aqueles, que até o momento da sua implantação tinham forte presença política, são lançados a uma condição de ostracismo pela nação através de sua exclusão econômica e social. No entanto, a busca de uma normalização econômica impõe sérios prejuízos aos setores médios e à porção fraca e nacional da burguesia. Em função disso ocorre a contração daquela aliança que foi fundamental para o BA se efetivar e os partidários, que se retiram desta aliança para defender seus interesses nos interstícios das instituições, entram no consenso tácito (O'DONNELL, 1982).

A retirada destes partidários acentua o fato de que a base deste estado é a alta burguesia – frações superiores da burguesia local e capital transnacional. Esta se torna a principal beneficiária da nova situação e a componente menos nacional da sociedade. Desenham-se então as bases de fundamentação do Estado, que são

formadas, fundamentalmente, pelas frações oligopolistas e transnacionalizadas da burguesia. Estas frações, contudo, servem mal como referente legitimador do Estado, pois são a antítese daquelas mediações que ativavam as classes populares e do sentido de nação. No entanto, a burguesia local não se constitui no referente legitimador adequado para o Estado. Desta forma, o Estado não pode se sustentar através de um potencial hegemônico nacional, pois são suprimidos os contratos da nação, o povo (*pueblo*) e a cidadania (O'DONNELL, 1982).

Mais acima dissemos que o Estado burocrático-autoritário é sustentado por uma aliança entre as frações oligopolistas e transnacionalizadas da economia juntamente com um sistema institucional composto pelas forças armadas e pelos tecnocratas. Guillermo O'Donnell descreve este sistema institucional que para ele é formado pelas instituições especializadas no uso da coação e pelos tecnocratas civis. Segundo ele,

[...] As instituições especializadas no uso da coação ocupam o ápice deste sistema em virtude de terem elas próprias terminado com as crises que precederam o AB e por permanecerem responsáveis pela imposição da ordem e, não menos importante, de garantir a efetividade futura desta ordem. Ao mesmo tempo, a tarefa de normalizar a economia é destinada aos tecnocratas civis intimamente identificados com a alta burguesia e com as instituições financeiras transnacionais. Os tecnocratas acreditam na racionalidade da ortodoxia econômica, sabem como aplicá-la e são da confiança dos elementos locais e transnacionais da alta burguesia (O'DONNELL, 1982, p. 280).

Estas duas tarefas, a imposição da ordem e a normalização da economia, são institucionalizadas no Estado autoritário. Em virtude disso o BA não pode senão parecer como a conjunção transparente da coação e da dominação econômica. A proximidade da coação e da dominação econômica justapõe dois atores sociais – forças armadas e alta burguesia – que geralmente são separados tanto política quanto institucionalmente (O'DONNELL, 1982).

A alta burguesia e os tecnocratas têm uma orientação transnacional. Para estes as fronteiras políticas da nação representam uma barreira à movimentação dos fatores de produção, à circulação de capitais e à eficiência do capital. Estas fronteiras

políticas também interferem nos esforços de reintegrar a economia ao mercado mundial. Estes objetivos se chocam com o que a alta burguesia e os tecnocratas chamam de estreiteza da nação e do “nacionalismo”. Há que se dizer, entretanto, que estes atores são os membros mais completa e dinamicamente capitalistas destas sociedades. Daí eles serem mais motivados pelo lucro e pela máxima liberal de que a maximização do lucro contribuirá para o bem-estar geral (O'DONNELL, 1982).

O outro ator, as forças armadas, tende a ser mais nacionalista e menos capitalista. Com o seu senso de missão, os valores socializados entre seus membros, a homogeneidade preconizada pela doutrina de segurança nacional a fim de padronizar as ações civis, as forças armadas são mais predispostas a definir a nação como aquela que não é mais estrangeira e a definir o comportamento apropriado como aquele inspirado por uma visão introvertida e exclusivista da nação. O motivo do lucro parece-lhes secundário, no máximo, e sórdido em comparação com as preocupações e ideais maiores que decorrem das suas próprias orientações. O lucro, segundo eles, não pode se tornar excessivo e trabalhar contra a missão de homogeneizar a totalidade da nação (O'DONNELL, 1982).

Como pode atores, com ideologias tão diferentes, tornarem-se os dois principais agentes de tal estado? A resposta está no fato de que, após a supressão das mediações entre estado e sociedade, a coação e o domínio econômico tendem a se tornar transparentemente próximos e apoiando-se mutuamente. No entanto, esta aliança não deixa de ter seus momentos de tensão, pois não impede a emergência de um desejo de restaurar um sistema de domínio que separaria novamente estes dois atores (O'DONNELL, 1982).

Em suma, esse tipo de Estado tem como base social principal a burguesia. Nele predominam a coação e a normalização da economia, sistema de exclusão política, a liquidação das instituições democráticas, exclusão econômica do setor popular, a internacionalização da economia, a despolitização das questões sociais e o fechamento dos canais de acesso ao governo. Além disso, as Forças Armadas assumem destaque no papel da coação para imposição da ordem e técnicos civis para a normalização e a racionalidade econômica, levando a grande burguesia como base de apoio social (BARROS, 2010).

Analisar os principais pontos desse tipo de Estado serve para identificarmos como uma ideologia, a autoritária, serviu como fermento para o desenvolvimento do capitalismo Brasil, desenvolvimento este que aconteceu à custa de uma dura repressão política sobre os movimentos sociais (estudantes, operários, igreja católica, etc), morte e prisão de supostos inimigos políticos, exclusão política e econômica de amplos setores da sociedade, especialmente os setores populares, dentre outras coisas.

Embora esse Estado não esteja em voga, alguns de seus princípios ainda estão presentes, que o diga a supressão do popular, quando este vai às ruas para protestar contra as condições indignas de trabalho, de moradia, dentre outras coisas. A supressão em forma de repressão e coação se manifesta de forma dura. Acerca da normalização econômica, podemos dizer que ainda é um princípio forte, já que, conforme se preconiza pela ideologia neoliberal, até mesmo as políticas sociais estão sujeitas aos ditames da racionalidade técnica do capital. É ainda a presença da coação com o domínio econômico. Fica claro assim uma continuidade autoritária.

2.5 AUTORITARISMO, ORDEM SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A democracia é coisa delicada no Brasil e historicamente a dominação e a coerção de poucos sobre muitos marcaram a nossa cultura política e fez germinar o autoritarismo (político e social) que tem sido uma marca difícil de ser erradicada da realidade social brasileira e tende a se materializar com especial força contra populações pobres, negras e faveladas das cidades e do campo, as quais são vistas sempre como suspeitas, inimigas, como uma classe perigosa¹⁷.

¹⁷ O termo classes perigosas está ligado a teorias racistas vigentes na Europa do final do século 19, segundo as quais os tratamentos vis e cruéis a que eram submetidos os escravos negros eram justificados como simplesmente naturais e em virtude de possuírem uma índole preguiçosa e negligente. Além do mais, essas teorias racistas e eugenistas pregavam a superioridade branca. A partir do fim do século 19 e início do século 20 essas teorias ganham ressonância no Brasil, fazendo surgir no imaginário social urbano a crença nas classes perigosas, consubstanciadas aqui no

O autoritarismo no Brasil, uma construção social e histórica, tem suas raízes fincadas no período colonial, atravessa distintos períodos históricos e apresenta-se nos dias de hoje como um imperativo a governar ideias e práticas, revelando-se um aspecto constitutivo da organização social e política brasileira, em que, conforme Octavio Ianni:

Todas as formas históricas, desde a Independência até o presente, denotam a continuidade e reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto, organizando o Estado segundo os interesses oligárquicos, burgueses, imperialistas (IANNI, 1984, pag. 11).

Discorrendo sobre o autoritarismo na sociedade brasileira, fazendo um contraponto com a cultura, Marilena Chauí (1986) se propõe a estudar por que no Brasil estão presentes os elementos que o fazem ser autoritário. O país, no limiar do século XXI, não conseguiu sequer concretizar os princípios do liberalismo e do republicanismo, que aqui ocorrem ao contrário, ou seja, indistinção entre público e privado, incapacidade da igualdade perante a lei, repressão aos manifestos políticos e sociais, discriminação racial, dentre outros.

Além do mais, aqui ainda persiste um sistema político e social fortemente hierárquico, onde as relações sociais se efetuam sob a forma da tutela e do favor (aquém do direito), além das relações de arbítrio e dominação sob as quais as classes populares, agora e sempre tidas como perigosas, estão subjugadas.

estereótipo do negro, pobre, desempregado, vagabundo e morador dos cortiços das periferias urbanas. É a partir desse ideário que os primeiros governos republicanos suscitam o movimento higienista no Brasil, preconizando uma série de reformas das cidades com o fim de torná-las mais salubres, limpas e livres das imagens caóticas representadas pelos cortiços, localidades que, conforme discursos das elites urbanas, eram o berço da vadiagem, da imoralidade, do não-trabalho, dos vícios, da criminalidade e da pobreza. Essa suspeição generalizada em torno dos negros, pobres e habitantes das periferias, presente no *modus operandi* dos primeiros governos republicanos no Brasil, se torna a essência da expressão classes perigosas, e resulta na dicotomização dos espaços urbanos em que, de um lado, se encontravam os segmentos virtuosos da sociedade, compostos pelos bons e trabalhadores, e, de outro, os segmentos que viviam os meandros do não-trabalho. Sendo assim, não somente nas primeiras décadas após a abolição da escravidão e proclamação da república, como também na atualidade, verifica-se a construção de uma cultura que legitima a defesa de políticas de controle que, advindas de um ideário segregacionista e autoritário, se ancoram na noção de classes perigosas (OLIVEIRA, 2010; VALLADARES, 1991).

O contraponto com a cultura é muito interessante para entendermos que o autoritarismo perpassa todas as instâncias da sociedade, levando-nos a concluir que as estruturas da sociedade são autoritárias. Esse contraponto sugere que a cultura popular se conforma à cultura de massa, embora que mesmo se apropriando da cultura de massa, a cultura popular pode lhe imprimir um sentido inesperado, o que se constitui em uma resistência perante a ideologia dominante (CHAUÍ, 1986).

Entretanto, isto não é suficiente para entendermos que o autoritarismo na sociedade brasileira perpassa o campo da cultura. A autora diferencia a cultura popular da cultura de massa, em que esta representa as classes dominantes e aquela representa as classes dominadas. Sendo assim, a ideia não é a de igualdades entre as culturas, posto que a expressão cultura popular tenha a vantagem de assinalar as divisões sociais, ao passo que a noção de massa oculta as diferenças sociais, conflitos e contradições (CHAUÍ, 1986).

Sobre a noção de massa, que não é idêntica a noção de cultura popular, embora existam relações entre eles, o seu contraponto sociopolítico é a noção de elite que gradua o social em duas camadas, isto é, a baixa, formada por um conjunto de indivíduos anônimos – a massa – e a alta, formada pela elite, indivíduos que, devido às suas capacidades extraordinárias, são designados dessa forma (CHAUÍ, 1986).

Essa distinção massa/elite justifica e legitima a subordinação da primeira à segunda, algo que é reforçado pela ideologia dominante, uma vez que a elite está no poder porque possui competência para exercê-lo. Acerca da ideologia dominante, a autora afirma:

[...] a ideologia considera que a elite está no poder não só porque detém os meios de produção, os postos de autoridade e o Estado, mas porque possui *competência* para detê-los. A elite detém o poder porque possui o *saber*. [...] A elite [...] possui o monopólio do saber e do poder (CHAUÍ, 1986, p. 29).

Se a elite detém o poder e o saber, a massa, ao contrário, está desprovida do saber e do poder, de fato e de direito, sendo por isso considerada como ignorante, retrógrada, inculta, vazia e passiva. Essa representação é de tal forma eficiente que

o que resta às massas é ser guiada, dirigida e educada. Por estar desprovida de poder e saber a massa é considerada *“potencialmente perigosa, precisando ser vigiada e disciplinada”* (CHAUÍ, 1986, p. 29).

Sobre esse autoritarismo das elites em relação à massa, merece consideração o que Chauí (2003, p. 48) acrescenta.

Algumas observações acerca da expressão “autoritarismo das elites” merecem ser feitas. Talvez fosse menos desconcertante se déssemos nomes aos bois dizendo: autoritarismo da classe dominante. Opressão. Aliás, no mesmo nível do senso comum seria difícil manter a suposição de que em todas as situações históricas uma elite se encontra no poder, visto que o termo elite conota a ideia de *optimi*, os melhores. Por outro lado, conceder ao dominante o epíteto de “elite” é dar-lhe mais um poder, pois é reforçar a visão que tem de si mesmo, eliminando o embuste de que os mais pobres são os mais poderosos.

Outro ponto em questão é a suposta democratização cultural através dos meios de comunicação, nos quais até mesmo a informação aparece como um meio eficaz de dominação e manipulação. *“Sob a aparência da democratização cultural, a Informação produz os incompetentes sociais e reforça a divisão elite/massa”* (CHAUÍ, 1986, p.35).

Quando pensamos em autoritarismo, logo pensamos em seus signos visíveis, ou seja, repressão, uso da força, censura, invasão e ditadura. Entretanto, no mundo onde impera o capital, outro ponto ganha centralidade, isto é, a racionalidade do capital que legitima a autoridade – autoritarismo. Assim sendo, no capitalismo a autoridade é favorecida pelo modo de produção *“na medida em que o movimento interno do capital é dotado de racionalidade própria, organiza o real e lhe confere inteligibilidade”* (CHAUÍ, 2003, p. 49).

A racionalidade ganha ainda mais força sob a égide da Organização que confere cientificidade ao mundo da produção. Isto quer dizer que a dominação aparece sob a forma impessoal de uma razão inscrita nas próprias coisas. A identidade dos indivíduos é formada pelo lugar em que eles ocupam na Organização e a partir da visão da Organização acerca deles.

Importante ressaltar o papel que o conhecimento exerce para a legitimação da dominação da elite sobre a massa, pois o prestígio que ele concede torna o poder invisível, já que se assenta em uma crença na competência. O discurso competente submete os incompetentes sociais às representações dos especialistas, pois se não interiorizá-las corre o risco de não ser ninguém (CHAUÍ, 2003).

Importante refletirmos acerca da representação que a elite faz das massas, já que, movidas por impulsos passionais, são perigosas, são temíveis, ignorantes. Isto, por si só, põe fermento no desejo de dominação das elites que justificam ainda mais o seu poder e seu saber e, então, são competentes para dirigir, já que lutar contra a sua dominância é lutar contra a verdade (razão). Já que seu saber é universal, isto confere ao poder uma dimensão invisível e neutra, o que disfarça o seu caráter opressor. Entretanto, para exercer essa dominação invisível, as elites precisam impô-la pela força visível (CHAUÍ, 2003).

O discurso sábio e culto, enquanto discurso do universal, pretende unificar e homogeneizar o social e o político, apagando a existência efetiva das contradições e das divisões que se exprimem como luta de classes (CHAUÍ, 2003, p. 52).

Mas, o que é a sociedade brasileira enquanto uma sociedade autoritária? É uma sociedade que conserva a cidadania como privilégio de classe, concedida às classes dominadas quando bem querem os dominantes, de forma periódica e, quando querem os dominantes, os privilégios da “cidadania” são retirados.

Além do mais, somos uma sociedade na qual as diferenças e assimetrias sociais entre as classes são transformadas em desigualdades, sendo que estas se multiplicam em relações de hierarquia, mando e obediência. Aparecem, conseqüentemente, os inferiores e superiores sob as quais as classes sociais são divididas, as relações de tutela, favor, concessão e de autoridade. Como marca

dessa opressão, a violência simbólica¹⁸ submetida sobre a vida social e cultural (CHAUI, 1986).

As leis, os instrumentos que podem legitimar o direito e a cidadania, são, ao contrário, usadas para conservar privilégios e legitimar a opressão e a repressão, dando voz ao ditado popular sempre presente de que para os amigos, tudo, porém para os inimigos, a lei. Uma sociedade em que a lei sempre foi considerada inócua, feita para ser violada, jamais transformada e contestada. E para a transgressão popular daqueles insatisfeitos com a sua situação a resposta é, e sempre foi, a repressão e a punição, enquanto que os poderosos, defensores da lei e da ordem, permanecem impunes.

No Brasil a esfera pública é dominada pelos princípios da esfera privada, uma vez que a vontade e o arbítrio são as marcas do governo e das instituições públicas. A luta de classes é desconsiderada, já que ela é somente considerada nos momentos de conflito, quando é tratada como questão de polícia. Dessa forma, o tratamento reservado àqueles que resistem passa pela tortura, suspeita e incriminação, situações vivenciadas pela população trabalhadora, negra, pobre e favelada, que, à mercê da violência gratuita dos aparelhos repressivos do Estado, são sempre colocadas sob o signo da suspeita e do potencial perigo que exercem sobre o conjunto da sociedade. Chauí (1986, p. 57), sobre isso, afirma:

Situação ainda mais aterradora quando nos lembramos de que os instrumentos criados para repressão e tortura dos prisioneiros políticos foram transferidos para o tratamento diário da população trabalhadora e que impera uma ideologia segundo a qual a miséria é causa de violência, as classes ditas “desfavorecidas” sendo consideradas potencialmente violentas e criminosas.

Pensar o autoritarismo na sociedade brasileira é trazer à memória que ainda conservamos as marcas da sociedade colonial escrava, em que permanece uma estrutura hierárquica fortemente verticalizada, onde as relações sociais delineiam-se

¹⁸ Vasconcelos (2002, p. 81), em artigo sobre Pierre Bourdieu, onde apresenta o conceito de violência simbólica, diz que *“Esta não pode se realizar sem a ação sutil dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais pela violência simbólica exercida sobre os indivíduos e com a adesão deles”*.

entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece – relação entre mando e obediência. Os inferiores nunca são reconhecidos como sujeitos de direito. As relações entre iguais são de parentesco, mas entre os desiguais assumem a forma de favor, tutela e cooptação. A divisão de classes é naturalizada de forma que as determinações históricas e sociais da discriminação, exploração e dominação são mascaradas sob o signo de uma nação una e indivisa, sobreposta sob o manto de uma nação que recobre as divisões presentes nela.

Essa marca histórica por vezes é esquecida e dissimulada, pois pensamos que o autoritarismo é projeto de governo, o que nos faz identificá-lo como algo que aparece na sociedade em determinadas épocas. Na verdade a sociedade brasileira é autoritária e é dela que provêm as diversas manifestações de autoritarismo. Mas, quais os traços que nos permitem afirmar o autoritarismo como marca nessa sociedade?

Primeiro, decorre do período colonial o princípio de que alguns são mais iguais do que outros. Dessa forma, as divisões sociais são naturalizadas e postas como inferioridade natural (negros, mulheres, índios, idosos, etc), diferenças aparecem como desvios da norma (diferenças étnicas e de gênero) e perversão ou monstruosidade (homossexualismo, por exemplo). Essa naturalização esvazia a gênese histórica da desigualdade e da diferença, resultando em uma naturalização *“de todas as formas visíveis e invisíveis de violência, pois estas não são percebidas como tais”* (CHAUI, 2000, p. 90).

Malaguti Batista (2003), descrevendo a ordem social escravocrata no Brasil, vigente no Brasil tanto no período colonial, quanto período do Brasil império, comprova que o medo suscitado pelas revoltas escravas na ordem imperial ainda determinaram as ondas de medo no período republicano. A autora reforça o fato de que a implantação da república não conseguiu romper com aquele ordenamento. Esse paradoxo na cultura autoritária brasileira é visto da seguinte forma:

No Brasil a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das massas empobrecidas. O ordenamento introduzido pela escravidão na formação sócio-econômica sofre diversos abalos a qualquer ameaça de

insurreição. O fim da escravidão e a implantação da República (fenômenos quase concomitantes) não romperam jamais aquele ordenamento. Nem do ponto de vista sócio-econômico, nem do cultural. Daí as consecutivas ondas de medo da rebelião negra, da descida dos morros. Elas são necessárias para a implantação de políticas de lei e ordem. A massa negra, escrava ou liberta, se transforma num gigantesco Zumbi que assombra a civilização; dos quilombos ao arrastão nas praias cariocas (MALAGUTI BATISTA, 2003, p. 21).

A sociedade imperial escravocrata brasileira, rígida e hierarquizada como a colonial, continua Malaguti Batista (2003), precisava de um medo desproporcional, produzido em larga escala e presente na subjetividade das pessoas que viviam na iminência de uma rebelião dos escravos, para manter e reproduzir violentas políticas de controle repressivo sobre os setores que estavam potencialmente a ponto de rebelar-se e implantar a desordem e o caos.

O grande medo branco em relação aos negros irrompeu estratégias repressivas na República de 1889, com a presença de um projeto autoritário que, fundado na figura de uma classe perigosa, propunha leis repressivas fundadas em uma herança cultural e política advinda período da escravidão (MALAGUTI BATISTA, 2003).

Segundo, há uma recusa tácita de se operar os direitos civis e dificuldades em lutar contra a opressão social e econômica. *“Para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão”* (CHAUÍ, 2004, p. 90).

Terceiro, a indistinção entre o público e o privado, cujas origens remontam a partilha de terras, que a Coroa portuguesa não podia colonizar sozinha, para particulares, que embora comandados pelo monarca, dirigiam seus domínios. Essa forma de partilha de poder torna-se marca no Brasil, onde assume a forma de realização da política e organização do aparelho do Estado, onde os governantes mandam, são donos do poder, e mantêm com os cidadãos relações de favor, tutela e clientela, usurpando também dos fundos públicos. *“Do ponto de vista dos direitos, há um encolhimento do espaço público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do espaço privado”* (CHAUÍ, 2000, p. 90-91).

O sistema neoliberal no Brasil aprofundou ainda mais o encolhimento do espaço público, isto é, destituição dos direitos, e o alargamento do espaço privado, com

sobressalto dos interesses econômicos. Àqueles excluídos dos direitos nada mais resta a não ser uma verdadeira ditadura que, nas palavras de Wacquant (2011), procura reprimir com severidade as desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário. Em um contexto onde pesam as duas décadas de ditadura militar e a violência ancorada em uma cultura política marcadamente autoritária, o Estado penal encontra terreno fértil para o seu desenvolvimento.

Quarto, alicerçado sob ideologias que fortalecem a imagem de uma identidade e um caráter nacional, a sociedade é uma nação que desenvolve imagens e ações com força suficiente para bloquear conflitos e contradições sociais, econômicas e políticas, pois os conflitos e contradições negam a imagem de boa sociedade, indivisa, pacífica e onde impera a ordem. Não quer dizer que esses conflitos e contradições sejam ignorados. Na verdade eles são ressignificados como crise, perigo, desordem e a eles se oferece como resposta a repressão policial e militar, especialmente para as camadas populares (CHAUI, 2000).

Quinto, nossa sociedade tem verdadeiro fascínio por títulos que demarcam poder, como se percebe na utilização de títulos sem qualquer relação com sua possível atribuição (por exemplo, o uso de doutor nas relações pessoais), na valorização dos diplomas que valorizam o trabalho não manual e consequentemente a desvalorização do trabalho manual, o desrespeito aos direitos trabalhistas que, em muitos casos, são desrespeitados e a culpabilização dos desempregados pelo desemprego (CHAUI, 2000).

Sendo assim, estamos diante de um autoritarismo cujas veias espraia-se na cultura, algo que proporciona uma marca bastante forte no seio da sociedade, algo difícil de combater, posto que suas manifestações, na relação Estado/Sociedade se manifestam de forma visível e invisível. Na forma invisível, um aspecto interessante é acrescentado pela racionalidade do capital, que legitima o autoritarismo e lhe garante seu caráter impessoal.

Octavio Ianni (1984) de forma clara e objetiva afirma que, a despeito de experiências democráticas, predomina no Brasil o autoritarismo.

A despeito das experiências democráticas reais [...], a verdade é que o autoritarismo predomina ao longo da história do Brasil. Sob governos eleitos ou golpistas, civis, militares ou mesclados de militares e paisanos, em geral predomina o Estado de forma autoritária, ou propriamente ditatorial (IANNI, 1984, pag. 21).

Ianni (1984) demarca uma continuidade autoritária que une passado e presente, Canudos e ABC paulista, sociedade civil e Estado, região e Nação. Há um fio militar que cria e recria o lema ordem e progresso, segurança e desenvolvimento, numa história política que se reduz à história militar, a história da contra-revolução burguesa permanente que, segundo o autor, se desborda desde 1888-1889.

A história dessa contra-revolução burguesa põe e repõe o problema do Estado forte. A forma prussiana dessa “revolução” relaciona-se com o caráter autoritário das formas históricas em que o governo estatal se manifestou. Sendo assim, Octavio Ianni lembra que alguns teóricos, baseando-se em Lênin, se referem à via prussiana em contraposição à via democrática; outros, porém, baseados em Gramsci, referem-se a uma revolução passiva ou revolução-restauração. Em todos esses casos, conforme aponta, chama-se atenção para o caráter autoritário do Estado brasileiro, que se manifestou de forma mais dura em 1964, com o golpe militar (IANNI, 1984).

Torna-se imprescindível, antes de encerrarmos esta seção, dizer que todo esse turbilhão autoritário, que perpassa a cultura, se manifesta nas relações sociais e toma corpo em regimes políticos, foi demasiado reproduzido por alguns governos brasileiros anteriores ao golpe militar na década de 1960, seja para a repressão aos moradores pobres dos cortiços, seja para reprimir os movimentos de esquerda¹⁹, para promover a segurança interna e externa e para promover o desenvolvimento econômico com vistas a tornar o Brasil uma potência econômica.

¹⁹ Vale ressaltar que durante o primeiro governo de Getúlio Vargas houve a instauração da primeira Lei de Segurança Nacional que definia crimes contra a ordem social e segurança do Estado. Para maiores informações consultar a Lei nº 38 de 4 de Abril de 1935 no site <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>.

Na virada do século XIX para o XX duas questões tornaram-se latentes: 1) o Brasil transitou para uma ordem capitalista e começou-se a construção de um mercado de trabalho industrial e urbano baseado numa mão de obra livre constituída por ex-escravos e imigrantes estrangeiros; e 2) a pobreza emergiu como problema maior aos olhos das elites. Devido especialmente a segunda questão, o discurso imbricado na percepção da pobreza envolvia intervenções autoritárias do Estado no que se referia à higienização da cidade baseada no discurso médico-higienista, a manutenção da ordem e do controle social da classe trabalhadora, e a transformação do homem livre, tanto o ex-escravo quanto o imigrante estrangeiro, em trabalhador assalariado. (VALLADARES, 1991).

Figurou-se naquela virada de século a imagem do cortiço – insalubre e com péssimas condições de saneamento e higiene – que se tornara alvo principal do discurso médico-higienista e do discurso jurídico-político. A questão sanitária-higienista fez o país despertar para as precárias condições de vida de amplos segmentos da população (sobretudo a carioca e a paulista) que vivia nos centros urbanos. Propunham estes “higienistas sociais” a desodorização, desinfecção e a medicalização das cidades e o combate às habitações insalubres, o que abriu caminho para a intervenção sobre a pobreza (VALLADARES, 1991).

A imagem latente do cortiço inspirou o discurso político, já que este espaço tornara-se, segundo concepções da época, o berço do vício e do crime, e da concentração das classes perigosas. Há que se ressaltar a dicotomização da sociedade, na qual de um lado estava o mundo do trabalho, da moral e da ordem; e de outro lado um mundo às avessas – “amoral, vadio, caótico” – que deveria ser reprimido e controlado para não comprometer a ordem. A rua, segundo o discurso político, era considerada o prolongamento do cortiço, já que espaço de socialização das personagens que ameaçavam à ordem e os bons costumes. Ganhou destaque neste momento as campanhas sanitárias comandadas por Oswaldo Cruz que colocava as populações residentes, principalmente nos cortiços, em linha de frente com as brigadas sanitárias. Isto gerou intensas revoltas populares fazendo com que as classes populares fossem, efetivamente, consideradas classes perigosas (VALLADARES, 1991).

Outro importante momento de reprodução do autoritarismo se deu com a culminância da Revolução de 1930, movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, que depôs o Presidente da República Washington Luís, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha. O grande lema dessa fatídica revolução foi: “façamos a revolução antes que o povo a faça”. Getúlio Vargas assumiu o governo provisório, porém ficou no poder dos anos 1930 até 1945, período conhecido como a Era Vargas. No período anterior a novembro de 1937, que incluíam os governos provisório entre 1930 e 1934 e constitucional de 1934 a 1937, eram comuns a censura política, o desrespeito às prerrogativas do Parlamento e a perseguição de opositores. Contudo, não cabe qualificar os anos 1930-1937 como sendo democráticos, para diferenciá-los do autoritarismo de 1937-1945, período da Ditadura do Estado Novo²⁰, uma vez que predominaram práticas autoritárias em toda a extensão de tempo entre 1930 e 1945. É obvio que esse autoritarismo tomou uma forma mais organizada e institucionalizada a partir do Estado Novo, mas seria um exagero qualificar o período anterior ao Estado Novo de Vargas como democrático (PAIXÃO, 2011). Paixão (2011, p. 151-152), referindo-se à Era Vargas, assevera que

[...] é importante ressaltar a presença de práticas autoritárias que retornariam, com razoável semelhança, no regime militar que seria desencadeado em 1964. A tortura era sistematicamente utilizada como forma de obtenção de informação, especialmente quanto aos comunistas. Foi criado um Departamento de Imprensa e Propaganda, com o intuito de proceder à censura dos meios de comunicação e permitir ao governo um extenso domínio das transmissões radiofônicas, que eram o principal veículo de mídia da época. [...] O Poder Executivo se hipertrofiou, com uma

²⁰ A Constituição de 1937, também conhecida como “polaca” por ter sido baseada na Constituição autoritária da Polônia, representa, de forma contundente, a intenção do governo Vargas a partir do golpe do Estado Novo. Certos pontos dessa constituição merecem ser destacadas: 1) Se baseou em um suposto estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se tornava cada dia mais, segundo expressa a carta constitucional de 1937, extensa e profunda, exigindo caráter radical e permanente; 2) Pressupunha que o Estado não dispunha de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; 3) Atendia às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; e 4) Apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas (BRASIL, 1937).

enorme inflação legislativa totalmente concentrada na figura do Presidente da República.

A grande ausente durante os anos em que Vargas esteve no poder era, portanto, a democracia. O que ocorreu no Brasil entre os anos 1930 e 1945, foi uma modernização autoritária com alguns toques populistas, como atesta a grande receptividade de Getúlio Vargas, intitulado “o pai dos pobres”, entre as camadas mais humildes da população (PAIXÃO, 2011).

Outro ponto que merece destaque foi a reprodução de uma ideologia autoritária que objetivava a promoção do desenvolvimento industrial aliada aos ideais de segurança. Este pensamento teve início no período do Estado Novo em 1937, quando houve a incorporação, por parte do exército brasileiro, de um projeto desenvolvimentista para a nação brasileira, no qual as forças armadas deveriam se tornar prioritariamente uma instituição a serviço do desenvolvimento industrial. Além de conseguirem êxito na neutralização das forças oposicionistas e de terem assegurado o Golpe de Estado de 1937, inaugurando a Ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, as forças armadas, conforme Bielschowsky (2007), citado por Sá (2008, p. 70) arrogavam para si um projeto desenvolvimentista com as seguintes ideias-força:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro.
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional, no Brasil, através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje.
- c) o planejamento deve definir a expansão planejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão.
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

Entretanto, essa ideia de desenvolvimento com segurança ainda não tinha ganhado maturidade, o que aconteceu quando a Escola Superior de Guerra, desde a década

de 1950 o principal centro militar de estudos do Brasil, se tornou a principal difusora da ideologia de segurança nacional, *“uma doutrina que incluía a busca de um acelerado desenvolvimento econômico como momento essencial da promoção da segurança nacional”* (MIGUEL, 2002, p. 40). Os militares no poder consideravam sua missão essencial, tanto quanto reprimir os grupos de esquerda comunista, estimular a industrialização do Brasil.

Segundo os ideólogos militares, era necessária uma doutrina de guerra total que exigia esforços em todos os campos da vida social. Dessa forma, defendiam que

[...] a defesa contra o “inimigo interno”, a luta contra a subversão, se dá em todas as esferas da vida social; envolve desde o controle do fluxo de informações (o campo de batalha “psicossocial”) até o modelo de desenvolvimento econômico (MIGUEL, 2002, p. 43).

O pensamento autoritário presente na Escola Superior de Guerra defendia um projeto desenvolvimentista para a nação apontando a necessidade de centralização do poder político como disseminadora do crescimento econômico e industrialização. Essa clara defesa de um Estado forte serviu para conceituar e legitimar a autoridade do Estado como princípio tutelar da sociedade (MIGUEL, 2002).

Esse pensamento se ancorava na ideia segundo a qual o Brasil tinha um longo caminho a percorrer para a construção de um verdadeiro Estado-nação, com uma verdadeira cidadania, e que, até o momento dessa construção, não se tratava de combater a democracia, mas de entender que ela não possuía solo fértil para florescer no Brasil. Dessa forma, era função dos militares, através de métodos autoritários, asseguraram as condições necessárias para a construção da democracia em um futuro mais ou menos distante (MIGUEL, 2002).

Essa ideologia militar, fomentada e disseminada pela Escola Superior de Guerra, foi a principal base para a institucionalização do regime militar brasileiro entre 1964 e 1985. O Projeto de segurança com desenvolvimento econômico foi hegemônico em todo o período autoritário. De certa forma, as ideias básicas dessa ideologia serviram para unir os militares. Miguel (2002, p. 51) afirma que *“o credo comum no*

perigo comunista, nas soluções autoritárias, no desenvolvimento econômico fomentado pelo Estado e no futuro do Brasil-potência unia os militares”.

Acerca da ditadura militar entre 1964 e 1985 e suas principais peculiaridades, não discorreremos agora, ficando para o próximo capítulo desse estudo essa tarefa. Porém, queremos enfatizar a continuidade de práticas autoritária do período ditatorial nos governos democráticos, sobretudo a partir da década de 1990, quando os altos índices de criminalidade urbana ganham a cena, inclusive desnudando para toda a sociedade e os governos eleitos o quanto as ações estatais de combate à criminalidade necessitam de uma ampla mudança, especialmente no que se refere aos constantes violências praticadas pela polícia. Pinheiro (1998, p. 335) afirma que *“quando as sociedades latino-americanas saíram da ditadura para o governo civil, as práticas autoritárias dos governos não foram mudadas pela mudança política ou por eleições”*. Dessa forma, continua dizendo, há uma profunda distancia entre aquilo que dispõe a lei o mundo real dos procedimentos da lei, expresso nas práticas das instituições judiciais (como as policias), refletindo a realidade latino-americana e brasileira (PINHEIRO, 1998).

Pinheiro (1998) também faz menção à constante presença da arbitrariedade nos países latino-americanos, onde a presença dos direitos humanos é sem tradição. Mesmo depois de importantes reformas democráticas, com fundamental elaboração de novas constituições, como no caso do Brasil em 1988, as instituições legais, como as polícias, não foram alvos de reformas e as práticas arbitrárias de abuso da força e autoridade ainda continuam.

Apesar dos avanços democráticos tanto na governabilidade, quanto na relação do Estado com a sociedade, especialmente na construção de novos espaços de participação da sociedade civil, os pobres continuam a ser vitimas das graves violações dos direitos humanos tanto por parte da violência ilegal do Estado, não obstante ser ele o detentor da violência legítima, quanto da criminalidade comum. Além do mais, o Estado tem se mostrado incapaz de erradicar a impunidade no trato dos crimes praticados por seus agentes.

Há a partir da redemocratização do Brasil, um choque entre paradigmas, entre concepções de segurança pública. De um lado, aqueles que defendem uma ação

mais enérgica por parte do Estado em relação à criminalidade, defendendo, inclusive, o desrespeito aos direitos humanos. De outro lado, aqueles que defendem uma ação de segurança pública cidadã, cujo foco seja o cidadão e o respeito aos direitos humanos seja premissa fundamental. Acerca das concepções de segurança pública no Brasil, faremos essa discussão no próximo capítulo desse estudo.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA NO BRASIL

Os números entremeados da história provam como a democracia é um processo que se move desordenadamente em fatias. Do ponto de vista político, conheceram-se momentos notáveis de avanço. Um impeachment presidencial sem uma única briga de rua. Ao mesmo tempo, registraram-se explosões de barbárie por meio do extermínio, de abusos policiais, mortes imunes no campo, linchamentos (DIMENSTEIN, 1996, p. 63).

Não é recente a preocupação, tanto dos estudiosos quanto dos formuladores de políticas públicas, acerca da segurança pública no Brasil. Essa é uma preocupação que vem crescendo ao longo dos anos, embora o foco da ação dessa importante política tenha sido diferente, a depender da orientação político-ideológica adotada. É importante afirmar isso inicialmente, pois nem sempre a segurança pública foi tratada como uma questão de cidadania propriamente dita. Na história brasileira tal política foi predominantemente tratada sob a ótica da repressão e como uma área de intervenção estatal exclusivamente afeta às polícias. Historicamente, a percepção em relação à sociedade tem se dado pela ótica do perigo e como produtora da desordem e da insegurança e suas demandas, particularmente a dos pobres, mais como uma questão de polícia do que de política públicas.

As orientações político-ideológicas prevaescentes em determinado tempo, o que chamaremos de paradigma, são visões de mundo que influenciam não somente as produções científicas, mas também a formulação de políticas públicas. De acordo com o Dicionário Aurélio, versão eletrônica, paradigma é definido como modelo ou padrão. Paradigma é o termo com o qual Thomas Kuhn (1922-1996) designou as realizações científicas que geram modelos que, por período mais ou menos longo e de modo mais ou menos explícito, orientam o desenvolvimento posterior das pesquisas exclusivamente na busca da solução para os problemas por elas suscitados (HOLANDA, 2004). Dessa forma, identificar os paradigmas que orientaram e orientam a política de segurança pública se faz necessário para conhecer os reais objetivos de seus formuladores.

Em conformidade com Freire (2009), queremos fazer cinco considerações acerca do que podemos entender sobre paradigmas. Primeiro, os paradigmas aqui analisados não são estanques. Eles não surgem como um conjunto de características que permanecem inalteradas. Pelo contrário, eles podem, ao longo de sua vigência, sofrer transformações, o que pode indicar a transição para um novo paradigma. Segundo, a existência de um novo paradigma não quer dizer que os anteriores deixaram de existir. A história brasileira oferece provas claras que um paradigma pode coexistir com outros. A transição de um paradigma a outro se aproxima mais a um processo longo e inacabado do que propriamente de uma ruptura.

Terceiro, determinadas características de um paradigma ganham tanta força que acabam por influenciar a direção sobre a qual se desenvolve o novo paradigma. Essa terceira consideração é de suma importância para podermos entender que o autoritarismo se reforçou tanto na sociedade brasileira entre os anos da ditadura, que o desenvolvimento de um novo paradigma, o democrático, não conseguiu romper com o paradigma antigo, este tão presente nas relações entre Estado e sociedade. Por fim, os paradigmas não são políticas públicas, embora eles incidam na conformação final destas. Eles são, na verdade, crenças, valores e conceitos que influenciam governos e sociedades e predominam em determinadas localidades e em determinado período (FREIRE, 2009).

Freire (2009) assegura que, tendo-se em vista as últimas cinco décadas, de 1960 até os dias atuais, delinearam-se três paradigmas principais na área de segurança pública. São eles: 1) o paradigma da Segurança Nacional, vigente durante a ditadura militar; 2) o paradigma de Segurança Pública, que se fortaleceu a partir da promulgação da constituição de 1988; e 3) o paradigma de Segurança Cidadã, que tem se ampliado na América Latina e trouxe influências à política de segurança pública brasileira a partir do ano 2000.

O primeiro paradigma, que corresponde à ditadura militar brasileira, estava baseado na disseminação massiva da ideologia de segurança nacional e estava voltado para a defesa do Estado e da ordem política e social. O período foi caracterizado pela supressão de direitos constitucionais, censura prévia aos meios de comunicação, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar (FREIRE, 2009).

O segundo paradigma tem sua vigência determinada pela inclusão da segurança pública como garantia constitucional no artigo 144 de nossa carta magna estabelecendo que tal política é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, dentre outros órgãos, das policiais militares. Como veremos mais adiante, a carta constitucional de 1988 não inovou ao não alterar uma prerrogativa do período ditatorial brasileiro, segundo a qual a polícia militar é força auxiliar e reserva do exército (FREIRE, 2009).

Por fim, o paradigma de segurança cidadã, que parte de um entendimento da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto na esfera do controle como na esfera de prevenção, por meio de políticas integradas no âmbito local. A segurança cidadã parte de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, sendo esta esfera de suma importância para a implementação de políticas ao nível local (FREIRE, 2009).

O delineamento acerca dos paradigmas de segurança pública no Brasil é de suma importância para se entender esse tempo histórico que se estende desde 1964 até os dias atuais. No entanto, por uma opção meramente metodológica, a nossa análise acerca da política de segurança pública se dará em dois momentos distintos. Primeiramente, discorreremos sobre o paradigma tradicional de segurança pública vigente durante a ditadura militar brasileira, sendo a análise de Freire (2009) bem elucidativa acerca desse assunto. Depois, analisaremos a tendência paradigmática emergente que se propõe a traçar a política de segurança pública em consonância com os princípios constitucionais, em conformidade com os princípios de um Estado democrático de direito, designada como Segurança Cidadã.

A partir dessas considerações iniciais, informamos que se torna necessário, para entendermos as rupturas e continuidades na política de segurança pública, o estudo dos paradigmas tradicional de segurança pública e o paradigma de segurança cidadã. Queremos mostrar também que as ações e a política de segurança pública na atualidade se defrontam com a exigência de democratização de sua concepção e práticas efetivas, congruentes com a perspectiva dos direitos humanos.

Além do mais, queremos mostrar que, atualmente, há uma disputa entre concepções de segurança pública, fazendo-nos perceber que estamos diante de uma política que se encontra entre a necessidade de uma segurança cidadã no Estado Democrático de Direito e a permanência de práticas autoritárias de segurança herdadas do regime militar que demarcam uma continuidade autoritária. Dessa forma, faz-se necessário fazer o questionamento político-ideológico do sentido e significado da segurança pública no Brasil contemporâneo e a problematizar o enquadramento dessa importante política no contexto do Estado Democrático de Direito.

Por fim, queremos demonstrar, por intermédio de importantes dados factuais, que o conjunto das características que marcaram a política de segurança pública na ditadura militar não foram suplantadas após a constituição de 1988, a constituição cidadã, deixando marcas nas estruturas institucionais do sistema policial, na justiça criminal e no senso comum.

3.1 O PARADIGMA TRADICIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O paradigma tradicional de segurança pública, baseado na supressão de direitos constitucionais, censura prévia dos órgãos de comunicação e na perseguição, repressão, tortura e morte de pessoas contrárias ao regime militar, viveu seu período de apogeu político entre os anos de 1964 e 1985, embora a partir da segunda metade da década de 1970 a ditadura militar já apresentasse sinais de enfraquecimento. Nesse período os militares evocaram para si todo o poder constituinte, sob a justificativa de que esse importante instrumento normativo fora originário de uma revolução vitoriosa, com vistas ao livramento da corrupção e do comunismo iminentes e à restauração da democracia (DIAS, 2010). A ideia de que os militares estavam fazendo uma autentica revolução que representava a vontade da nação está bem expressa na introdução do Ato Institucional nº 1, divulgado à população brasileira no dia 09 de Abril de 1964, da seguinte maneira:

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 1, 1964)

Embora exista um consenso entre os autores que se propõem a estudar a ditadura brasileira, de que ela terminou em 1985, portanto após 21 anos de duração, Codato (2005) afirma que o regime ditatorial-militar durou 25 anos, de 1964 a 1989, teve seis governos, incluindo um civil. Esse período, conforme defendido pelo autor, engloba 5 fases: **primeira fase**, de constituição do regime ditatorial-militar, que engloba, grosso modo, os governos de Castello Branco e Costa e Silva (de Março de 1964 a Dezembro de 1968); **segunda fase**, de consolidação do regime, que engloba, especificamente, o governo de Emílio Garrastazu Médici entre 1969 a 1974; **terceira fase**, de transformação do regime ditatorial-militar durante o governo de Geisel entre 1974 a 1979; **quarta fase**, que é a fase de desagregação da ditadura militar durante os anos de governo de Figueiredo entre 1979 a 1985; e **quinta fase**, que é a de transição do regime ditatorial-militar para um regime liberal-

democrático, fase que compreende o governo de Sarney entre os anos de 1985 a 1989 (CODATO, 2005).

Não concordamos com Codato (2005) quando afirma que o regime ditatorial-militar vigorou de 1964 a 1989, uma vez que de 1985 a 1989 tivemos o primeiro governo civil após mais de 20 anos sendo governado por militares, o que acenou para a quebra da continuidade destes no poder. O ano de 1985 representa um marco de referência fundamental para a volta do país a um contexto democrático, culminando nos anos subsequentes na elaboração de uma nova constituição em 1988 e na realização de eleições diretas para a presidência a república em 1989. A divisão que Codato (2005) faz nos serve para entender o governo de Sarney entre 1985 e 1989 como um governo de transição, responsável pela constituinte de 1988 e pelas eleições presidenciais de 1989. Concordamos com Kinzo (2001), explanando sobre as condições da transição à democracia a partir de 1985, sob a tutela de um governo civil, segundo a qual

[...] a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988 (KINZO, 2001, p. 8).

Voltando à análise da ditadura militar brasileira entre 1964 e 1985, Jaguaribe aponta que as características mais amplas do quadro institucional durante o regime foram:

[...] 1) um Estado autoritário, dotado de grande capacidade superordenadora da sociedade civil; 2) um sistema produtivo baseado na grande empresa privada, apoiada por uma importante rede de empresas de serviços públicos; e 3) um conjunto de normas e medidas, explícitas e implicitamente orientadas no sentido da exclusão seletiva, de qualquer forma apreciável de poder ou influência dos intelectuais, da Igreja, e de grupos organizados de estudantes, trabalhadores e representantes autônomos dos setores e interesses populares, ou seja, de quaisquer núcleos capazes de constituir um centro de aglutinação de formas efetivas de oposição ao regime. (JAGUARIBE, apud FERREIRA JUNIOR, 2000, p. 2).

Embora fosse social e politicamente autoritário, o regime engendrou uma significativa modernização capitalista que produziu mais desigualdades sociais. Além disso, o golpe militar em 1964 foi organizado pelas forças armadas para por fim ao processo democrático iniciado em 1960 com o governo de João Goulart, período com acentuada participação da sociedade civil. Aos opositores políticos que se levantassem contra a ditadura, o Estado se manifestava enquanto violência institucionalizada, invasão e fechamento de sindicatos, escolas e entidades estudantis, como censura às informações de denúncia, prisão, tortura e morte de opositores e, além do mais, como violência política sem impedimentos formais e jurídicos.

A principal base ideológica residia no que eles denominaram de Segurança Nacional, amplamente apoiada pelos Estados Unidos, e que tinha seu centro ideológico na Escola Superior de Guerra (CARVALHO, 2011; CODATO, 2005; FREIRE, 2009; HUGGINS, 1998). Sob o ponto de vista da ideologia de segurança nacional, foi priorizada a defesa da ordem política e social. Esse amplo objetivo foi conseguido através do exercício autoritário do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o General Presidente tinha concentrado em suas mãos amplos poderes. Esse momento trágico da história brasileira foi duramente marcado por *“supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar”* (FREIRE, 2009, p. 50).

A elite militar consolidou o seu poder através dos atos institucionais, sendo o primeiro promulgado em Abril de 1964. O Ato Institucional nº 1 tinha como objetivo principal expurgar da cena política nacional os subversivos e para isso promoveu uma “operação limpeza”, em que funcionários públicos²¹ ligados ao presidente

²¹ Acerca da demissão dos funcionários públicos ligados ao governo, a base sobre a qual o governo ditatorial se apoiou se encontrava no Artigo 7º e Inciso 1 do Ato Institucional nº 1. A partir da instituição do ato foram suspensas, por 6 meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. No inciso 1 estava declarado que funcionários públicos, das esferas federal, estadual e municipal, poderiam perder seus cargos e vencimentos caso ficasse comprovado, mediante investigação do governo, o envolvimento, principalmente, em situações que atentassem contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração pública (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 1, 1964).

recentemente deposto, João Goulart, foram demitidos e intelectuais e líderes políticos tiveram seus direitos civis e políticos cassados (HUGGINS, 1998).

Essa “operação limpeza” foi levada tão a sério pelo primeiro General Presidente, Castello Branco, que por todo o país a polícia e as forças armadas realizaram buscas, capturas e prisões em massa. Sob o argumento da eliminação do inimigo interno, o Estado não abria mão de sua força para *“dar início a uma série de perseguições que por vezes implicavam prisão e tortura”* (ALVES apud HUGGINS, 1998, p. 144).

Inúmeros foram os instrumentos criados pelo Estado para levar a cabo os seus objetivos de defesa nacional contra o perigo subversivo. Um dos primeiros instrumentos criados foram os Inquéritos Policiais Militares (IPMs), em geral dirigidos por coronéis do exército, que perseguiram, prenderam e condenaram seus supostos opositores. Os inquéritos foram instaurados para investigar as pessoas, acusadas de envolvimento com o comunismo e em ações subversivas, em todos os órgãos e organizações ligados ao governo brasileiro. As investigações coordenadas pelos IPMs não tinham quaisquer restrições quanto às regras formais de evidências e provas, agindo por vezes sem qualquer base judicial, ao arrepio da lei e dos direitos humanos. Bastava uma acusação de subversão para que os seus agentes executassem a mais cruel violência contra o suspeito (HUGGINS, 1998).

Ainda que breve, a caracterização do paradigma autoritário feita até aqui, nos permite afirmar que o conceito de segurança do regime militar foi construído e estruturou-se tendo por base a figura do inimigo interno, corporificado pelos ativistas políticos, pelo medo ao subversivo, ao comunista, ainda que seus efeitos deletérios atingissem qualquer cidadão, sobretudo àqueles que ousassem manifestar descontentamento em relação ao sistema político e econômico vigente ou, ainda, a não fornecer informações sobre pessoas ou atividades tidas como suspeitas pelos órgãos de repressão.

Dias (2010, p. 94) pondera que *“[...] a Segurança Pública passou a ser considerada como instrumento de poder e força indispensável à garantia do Estado autoritário [...]”*. Para que a segurança pública garantisse a hegemonia do Estado autoritário, ela deveria ter seu domínio passado dos governos estaduais para o federal, com

vinculação ao Conselho de Segurança Nacional, a quem coube a reestruturação da política de segurança do governo ditatorial. Tal conselho fora criado no Governo de Vargas em 1934 com a finalidade de estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional, entendida à época como defesa externa do Estado em situação de guerra. Em 1969 as atribuições do Conselho de Segurança Nacional são revistas, de modo que a segurança pública e a segurança externa foram unificadas em uma política comum. Assim, as forças repressivas dos Estados tiveram suas atividades reorientadas conforme a Doutrina de Segurança Nacional e as suas ações equiparadas às ações de defesa do país contra a ocupação de um exército estrangeiro (DIAS, 2010).

Eram destinados a todos aqueles que se colocassem contra o sistema autoritário brasileiro, os potenciais inimigos, *“todo o poder e força, convertidos em práticas de violência, de modo que eliminasse qualquer possibilidade de ameaça de alteração da organização político-social e modelo econômico vigentes”* (DIAS, 2010, p. 97). A violência empregada contra essa “classe perigosa” era considerada como necessária e natural, já que se constituía em uma política de Estado, tornando-se a marca na ação da segurança pública de então.

Cecília Coimbra²², Psicóloga, Professora e militante dos direitos humanos, inclusive durante a ditadura militar, quando ainda era uma estudante²³ universitária, descreve de forma clara a brutalidade com a qual a violência era empregada contra essas classes. Acerca disso, ela afirma que a criminalização da tortura foi prevista somente na constituição de 1988. No entanto, em períodos anteriores à constituição essa prática era comum, sendo transformada em política oficial de Estado quando da instauração do Ato Institucional nº 5 em 1969. Acerca disso, a autora afirma que

²² Cecília Coimbra, ex-militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), era estudante de Psicologia quando foi presa em 28 de agosto de 1970, no Rio de Janeiro (RJ). Hoje, vive na mesma cidade, onde foi fundadora do Grupo Tortura Nunca Mais, do qual é presidente. É também professora de Psicologia da Universidade Federal Fluminense (UFF) (MERLINO; OJEDA, 2010).

²³ A luta dos estudantes contra a ditadura militar se intensificou em 1966, ano em que foi decretado pela União Nacional dos Estudantes o dia 22 de setembro como sendo o Dia Nacional de Luta contra a Ditadura. Os estudantes, em passeatas pelas ruas das principais cidades brasileiras, foram duramente reprimidos. Esse triste episódio, tão marcado na memória do movimento estudantil, ficou conhecido como Setembrada e resultou no Massacre da Praia Vermelha em que os estudantes ficaram presos na Faculdade de Medicina do Rio sendo agredidos, havendo muitas prisões (SANTOS, 2009, p. 104).

[...] apesar da implantação em 1964 de um governo de força, somente a partir do AI-5 é que a tortura se tornou uma política oficial de Estado. Na verdade, diversos opositores políticos foram torturados naquela primeira fase da ditadura militar, mas eram casos pontuais. A vitória da chamada “linha dura”, o golpe dentro do golpe instituiu o terrorismo de Estado que se valeu sistematicamente do silenciamento e do extermínio de qualquer oposição ao regime. O AI -5 inaugurou também o governo Médici (1969-1974), o período que mais se torturou em nosso país (COIMBRA, 2001, p. 219-220).

O aparato repressivo à disposição do governo ditatorial-autoritário tinha à sua disposição uma gama de profissionais para as práticas de tortura e, para a aplicação dessa violência, mobilizava recursos os mais variados. O Estado, inclusive, realizou investimentos financeiros nas instituições responsáveis pela prática da tortura, levando-nos a entender que o terrorismo ganhou status de autarquia estatal.

[...] médicos, psicólogos, especialistas em guerra revolucionária, analistas e todo um batalhão de colaboradores, muitos deles recrutados no mundo civil, assessoram os torturadores para extrair dos prisioneiros o máximo de informações. Sofisticaram-se os aparelhos de infringir a dor e vemos, horrorizados, toda uma galeria de instrumentos destinados à tortura, como a cadeira do dragão²⁴, as câmaras refrigeradas, as salas de som, as salas de luz intensa, as celas de desequilíbrio psíquico, [...] numa demonstração inequívoca de que [...] havia o terrorismo estatal ganhado o status de autarquia estatal, pois para a sua consecução eram necessárias verbas e mais verbas com um imenso apoio financeiro, com cronogramas e inclusão em orçamento de Estado. (BRANDÃO, apud FERREIRA JUNIOR, 2000, p. 7).

O AI-5²⁵ é considerado por muitos um golpe dentro do golpe, já que ele foi o mais radical de todos e o que mais atingiu a fundo os direitos civis e políticos. Sob a sua vigência, principalmente a partir do governo do General Médici²⁶, “[...] as medidas

²⁴ Uma espécie de cadeira elétrica.

²⁵ Conferir Ato Institucional nº 5 em http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_6.htm.

²⁶ Os anos de Médici no poder são considerados de longe o período de apogeu do autoritarismo, além de uma vigência estrita do AI-5. A partir de Médici se instituiu a censura prévia a jornais, livros, programações de rádio e televisão. Além do mais, devido ao fato de as atividades dos movimentos de resistência terem sido consideradas ilegais, a alternativa para a oposição foi atuar na clandestinidade e a adotar táticas militares de guerrilhas urbanas e rurais, sobre as quais o Estado respondia na forma de “[...] repressão com prisões arbitrárias, tortura sistemática de presos, assassinatos. Opositores assassinados eram dados como desaparecidos ou mortos em acidentes de carro” (CARVALHO, 2011, p. 163).

repressivas atingiram seu ponto culminante. Nova lei de segurança nacional²⁷ foi introduzida, incluindo a pena de morte por fuzilamento [...]” (CARVALHO, 2011, p. 162).

A máquina de repressão desenvolveu-se rapidamente, muito por conta dos órgãos de repressão criados pelo próprio governo. Importante órgão de repressão do governo, sendo dois de seus diretores indicados para presidente da república no período militar, o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) ganhou importante destaque operacional e ideológico durante a ditadura. Sua missão primordial era coletar e analisar informações pertinentes à segurança nacional e, além do mais, reunir informações importantes acerca de assuntos subversivos. Não se constituiu somente em um órgão de inteligência do governo, mas também em uma peça essencial para o fortalecimento do Estado autoritário-burocrático, quase tão importante quanto o executivo. Todos os serviços de repressão do governo estavam sob o comando do SNI que, nas palavras de Huggins (1998, p. 148), “[...] *espionava as demais organizações de segurança interna do Brasil, providência esta tomada para centralizar de maneira mais estrita a segurança interna [...]”*.

Considerava-se ameaça à segurança nacional, salvaguardada pelos aparelhos de repressão do Estado, tudo àquilo que estivesse supostamente contra os interesses políticos do Estado ditatorial-militar e para a garantia disso valia o desrespeito aos direitos humanos, além de supressões aos direitos civis e políticos. Freire (2009, p. 51) assim assevera:

A ameaça à Segurança é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de

²⁷ A Constituição de 1967, em seu Artigo nº 150, que tratava acerca da inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade de brasileiros e estrangeiros residentes no país, teve seu Inciso nº 11 alterado pelo Ato Institucional nº 14 de 1969, prevendo a pena de morte nos casos de guerra subversiva externa, ou revolucionária ou nos termos que a lei determinar, e não mais aplicável em caso de guerra externa antes da alteração. Conferir também Decreto Lei nº 898, de 29 de Setembro de 1969, que dispõe sobre a aplicação da Lei de Segurança Nacional. No decreto em questão foram definidos os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, reservando as respectivas penalidades, que poderia chegar a prisão perpétua e, em caso extremo, à pena de morte (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1967; BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 14, 1969; BRASIL, DECRETO LEI Nº 898, 1969).

direitos (que foram suprimidos à época). Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e dos órgãos especiais criados para este fim.

Como a política de segurança vigente no período militar deveria assegurar de todas as formas possíveis que o país fosse protegido de toda ameaça subversiva, em todo o território nacional, foram necessárias: uma divisão maniqueísta da sociedade, na qual existiam bons e maus cidadãos, em que estes eram tratados como terroristas; e uma maior especialização da estrutura repressiva então vigente. Foi assim que em São Paulo, no ano de 1969, foi instituída a “Operação Bandeirantes” (OBAN), um comando de defesa interna em nível estadual. A OBAN, segundo nos informa Coimbra (2000, p. 12),

[...] se nutriu de verbas fornecidas por multinacionais, como o Grupo Ultra, Ford, General Motors. [...] Foi composta com efetivos do Exército, Marinha, Aeronáutica, DOPS (polícia política estadual), polícias federal, civil e militar; ou seja, todos os tipos de organismos de segurança e policiamento, chegando a contar com oficiais do Corpo de Bombeiros.

A OBAN tanto se destacou em São Paulo que foi utilizada como modelo nacional para a institucionalização, em 1970, do DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (COIMBRA, 2000; HUGGINS, 1998). Os DOI-CODIs, vinculados ao exército e com membros das polícias civil e militar, dispunham de comandos efetivos nas regiões militares do Brasil. As maiores zonas militares, como por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro, possuíam uma estrutura maior e mais expressiva no combate à repressão, em detrimento das regiões militares menores (HUGGINS, 1998).

Essa “distinta” organização foi especializada e treinada em coletar informações, caçar, prender e interrogar suspeitos e analisar informações. Os agentes dos DOIs mais identificados com a tortura, mais frios, eram designados para o trabalho de tortura e eram “cuidadosamente” modelados pelo sistema para se tornarem instrumentos mais afinados com o terror.

Soma-se, à criação de agências repressivas, a reestruturação da polícia militar que, com o advento da ditadura militar, foi controlada totalmente e suas atividades coordenadas pelo Exército. Essa reestruturação da Polícia Militar, nas palavras de DIAS (2010, p. 101),

[...] foi no sentido de dar maior substância a sua configuração militar, tornando-a literalmente presa aos ditames do exército, de forma que os governos estaduais definitivamente perdessem o seu comando, simultaneamente remetendo-as, cada vez mais, para o distanciamento da sociedade. [...] a identidade das Polícias Militares passa a ser definida a partir de um órgão das Forças Armadas, ao serem estruturadas de forma diferenciada das demais instituições públicas estatais de caráter civil.

O fortalecimento do vínculo da Polícia Militar com o exército, o que refletiu na ideologia dos seus profissionais e em suas práticas sociais frente à sociedade, vai representar, mais tarde, um empecilho à garantia da segurança cidadã no contexto democrático, já que por muito tempo estiveram em contato com os dogmas, rituais e práticas militares, sob a filosofia e ensinamento da Doutrina de Segurança Nacional (DIAS, 2010).

A reestruturação das polícias militares estaduais durante o regime militar é um dos fatores de continuidade autoritária após a redemocratização do Brasil. O processo de transição à democracia no Brasil, conforme assegura Pinheiro (1997), teve somente sua primeira etapa cumprida, isto é, sair de um regime autoritário para um governo eleito. A segunda etapa, isto é, a institucionalização de práticas democráticas em todos os níveis do Estado, ficou imobilizada pelos inúmeros legados do passado autoritário. Essa segunda etapa não cumprida afeta diretamente a polícia, o que levou Pinheiro (1997, p. 47) a afirmar que *“é mais difícil instituir práticas democráticas nas instituições encarregadas de controlar a violência do que foram as mobilizações contra o regime autoritário”*.

Os piores tipos de atrocidades contra os direitos humanos foram cometidos durante o regime militar. Colligan (apud HUGGINS, 1998, p. 193) diz, de forma exemplar, que os *“[...] prisioneiros ficavam isolados de qualquer estímulo exterior e sofriam ataques de alta tecnologia sobre seus sentidos”*. Esses mesmos prisioneiros sofriam

Polícia Civil. Havia uma preocupação inicial do governo ditatorial em relação aos esquadrões da morte, pois, segundo denúncias feitas por três membros da Polícia Civil do Espírito Santo, quadrilhas dessa corporação não só estavam vendendo armas, inclusive as que roubavam, a compradores fora do governo, como também havia se envolvido em roubo de cargas e falsificação de documentos. A polícia civil também foi denunciada por estar envolvida em atos de tortura e execução sumária de presos por ela detidos, muitas vezes enterrando vivas suas vítimas. Além do mais, constituía especial preocupação dos militares o fato de que estes esquadrões da morte poderiam não comunicar a apreensão de armas dos criminosos, repassando-as, na intenção de obterem lucros, aos subversivos, como eram definidos aqueles que não cooperavam com o governo militar.

Sob constantes ameaças de morte e prisão, os três policiais foram forçados a retirar as denúncias feitas contra os irmãos Lopes. Ademais, os próprios militares deixaram de apoiar a demissão de José Dias Lopes e Cristiano Dias Lopes, pois, embora tivesse sido comprovada a participação dos dois no comando de uma rede de esquadrões da morte no Espírito Santo, as investigações poderiam revelar a relação dos próprios militares com os esquadrões da morte (HUGGINS, 1998).

Tão impressionante quanto a vista grossa do Estado em relação à existência dos esquadrões da morte foi a reação positiva de algumas organizações dos Estados Unidos que investiam na formação dos oficiais militares brasileiros. A OPS (Seção de Segurança Pública), agência de segurança da CIA (Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos) que treinava militares em países do terceiro mundo, inclusive o Brasil, e possuía Seção no Brasil, ao relatar os esquadrões da morte no Estado de São Paulo, afirmou que, após a ação destes grupos, houve um decréscimo no índice de criminalidade. Mais absurdas eram as opiniões daqueles que consideravam os serviços dos esquadrões como sendo de utilidade pública, já que contribuíam para a redução da criminalidade (HUGGINS, 1998).

Os agentes dos esquadrões da morte, ao lado dos aparatos repressivos criados para o combate aos opositores políticos, faziam parte do sistema de segurança da ditadura e, devido às suas ações no combate à criminalidade, eram vistos por muitos como heróis nacionais. Do outro lado, aqueles que se colocavam contra as suas

práticas eram considerados como inimigos do regime e defensores de bandidos. Sobre isso vale destacar que

Tanto no Rio quanto em São Paulo, os 'líderes' dos Esquadrões da Morte, ao fazerem parte do aparelho repressivo, como OBAN, DOI-CODI/SP e DOI-CODI/RJ, transmutavam-se em heróis nacionais, intocáveis pela justiça. Os que se dispunham a apontar os violentos crimes por eles cometidos passavam a ser identificados como 'inimigos do regime' e tratados como tal (COIMBRA, 2001, p. 127).

A omissão do Estado em combater esses esquadrões se justificava mais em uma reprivatização controlada da ação policial, processo pelo qual os militares delegavam *“parte de sua autoridade e controle sobre a segurança interna a esquadrões descentralizados e extraoficiais de assassinato chefiados por funcionários da polícia e do governo local e estadual”* (HUGGINS, 1998, p. 215), do que a uma ausência completa de controle. Na verdade, o Estado começava a atuar de maneira mais invisível por meio desses esquadrões ligados à polícia. As ações desses grupos poderiam ser toleradas desde que a estratégia de segurança interna fosse levada a cabo e o Estado fosse protegido de *“críticas internas e internacionais sobre violações de direitos humanos”* (HUGGINS, 1998, p. 215).

O regime autoritário brasileiro, concernente a segurança pública, não somente acentuou as violações aos direitos humanos, como também justificou a violência como recurso recorrente dos órgãos de repressão do estado para o controle e a eliminação do inimigo interno no território nacional. Essa lógica contaminou os organismos responsáveis pela segurança pública fazendo prevalecer, então, uma visão antidemocrática de Segurança Pública, sustentada pela herança do autoritarismo político, com apogeu no período da ditadura militar, mas desgraçadamente ramificado também no interior de nossa sociedade, altamente desigual e hierárquica, refletindo um ordenamento que estava, nas palavras de Dias

[...] configurado como um ordenamento social presidido pela organização desigual do conjunto das relações sociais e pela hierarquia, caracterizada pelo não respeito às diferenças. Esse, por sua vez, se sustenta na

naturalização das desigualdades, ignorando as diferenças sociais, ao mesmo tempo em que não reconhece direitos, mas sim privilégios (DIAS 2010, p. 85).

Se no campo político e social a situação se tornava ainda mais agravada, devido à repressão militar, no campo econômico o regime ditatorial tinha motivos com que se vangloriar, porque após um período de baixo crescimento econômico, principalmente após o governo de Kubitschek, que perdurou até os primeiros anos da ditadura, após 1968, ano em que houve um recrudescimento do autoritarismo devido à instauração do AI-5, a economia cresceu assustadoramente, em níveis nunca antes visto (CARVALHO, 2011).

Com o advento da Doutrina de Segurança Nacional, que apregoava a necessidade de desenvolvimento industrial do país, houve investimento estatal em grandes setores, por exemplo, siderurgia, petroquímica, corredores de transporte (transamazônica foi uma das metas para a expansão do país para o interior), indústria naval, indústria elétrica (construção da Usina de Itaipu), de telecomunicações, etc. Os Programas econômicos dos governos militares, principalmente após Médici, tinham como objetivo a sustentação de uma taxa anual de crescimento de 9%. Entre 1970 e 1973 houve a expansão do capital estatal com a implementação de empresas estatais, mesmo que o grande beneficiário fosse o capital externo (GIANNASI, 2011).

Entretanto, o lado perverso desse crescimento da economia durante a ditadura estava no fato de o governo autoritário comprimir os salários com a finalidade de combater a inflação, o que exigia o endurecimento da repressão, de forma que prevenisse as possíveis reivindicações provocadas pelos baixos salários. Entretanto, essa compressão tinha como objetivo primordial a concentração de renda, o que atrairia novos capitais e investimentos estrangeiros. Além do mais, os lucros obtidos através da compressão salarial foram reinvestidos nos próprios investimentos, o que beneficiou exclusivamente as elites econômicas. Se o lema era "esperar que o bolo crescesse para depois reparti-lo", o bolo cresceu, mas não foi repartido, aumentando consideravelmente a desigualdade social durante o regime militar (GIANNASI, 2011).

O crescimento econômico impulsionado pelos governos militares, que beneficiou desigualmente os segmentos sociais e que ocorreu de forma simultânea com a repressão política, caracterizou o milagre econômico brasileiro, especialmente nos anos do governo Médici, que exibia esse aspecto contraditório: ao mesmo tempo em que reprimia, apresentava-se como fase de euforia econômica perante a população. Foi o período dos grandes empreendimentos (Ponte Rio-Niterói foi o exemplo emblemático) e do lema “Brasil: ame-o ou deixe-o”, um recado explícito aos opositores do regime. A conquista do tricampeonato da seleção brasileira de futebol foi explorada por Médici que se aproveitou desse momento de euforia nacional para aumentar a popularidade do regime por meio da exaltação de seus feitos na área econômica e de infra-estrutura.

Ao mesmo tempo em que os direitos civis e políticos foram cerceados, houve uma considerável ampliação dos direitos sociais. Importante marco foi a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social, que unificou o sistema, exceto para o funcionalismo público que permanecia com seus próprios institutos, e acabou com os IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões. A partir daquele momento os trabalhadores passaram a contribuir para a previdência com 8% dos seus salários, descontados mensalmente da folha de pagamento; os benefícios, como pensões, aposentadorias, assistência médica, também foram uniformizados (CARVALHO, 2011).

Para compensar o fato de ter acabado com a estabilidade nos empregos, o regime militar criou, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro-desemprego. O FGTS era pago pelos empregadores e retirado pelos trabalhadores em caso de perda de emprego. Também foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) para facilitar a compra da casa própria.

Sobre o Banco Nacional de Habitação, Giannasi (2011) pondera que, embora fosse a Estatal responsável pela coordenação de financiamentos e construções de habitações populares, o seu principal objetivo foi distorcido quando foram concedidos recursos para a construção de imóveis de luxo, para clientes privilegiados, em geral, pessoas influentes, bem colocadas e altamente recomendadas pelo apadrinhamento político.

Outro fato de destaque para os direitos sociais foi a inclusão dos trabalhadores rurais no regime de previdência através da criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural) em 1971, cujo financiamento e administração eram separados do INPS. Sobre o financiamento do Funrural, ele vinha, de acordo com Carvalho (2011, p. 171),

[...] de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, cujos custos eram também, naturalmente, repassados pelos empresários aos consumidores.

Os benefícios pagos aos trabalhadores rurais que, a partir do Funrural passaram a ter direito à aposentadoria, pensão e assistência médica, não eram tão superiores aos salários pagos nas áreas rurais. Eram no máximo equivalentes. De qualquer forma, a criação desse fundo foi uma importante manobra política para que o regime militar angariasse mais apoio político, uma vez que a previdência rural não onerava os proprietários rurais e não se falava em reforma agrária (CARVALHO, 2011).

Em que pese aos direitos sociais, principalmente os trabalhistas foram utilizados como forma de garantir a governabilidade. Embora os governos militares tenham implementado medidas na área social, elas não promoveram e nem favoreceram a instituição da cidadania no país. Essas reformas nas políticas sociais, criação do INPS e do FGTS, não eram consideradas como direitos pelos militares, mas como estratégias para o crescimento econômico. Além do mais, a atuação dos militares promovendo essas reformas sociais demonstra o quanto os governos autoritários procuravam mostrar serviço para justificar sua ação interventora, além de mascarar todo o sistema de repressão, e não ter que distribuir poder.

O regime ditatorial brasileiro recrudesceu o autoritarismo, cujas bases já estavam postas na sociedade brasileira, tão desigual e excludente, especialmente para as parcelas mais pobres da população. Embora o golpe fosse proclamado como uma revolução contra o comunismo e a subversão, com vistas ao retorno da democracia, conforme dissemos no início desse capítulo, o que se observou, na verdade, foi a imersão de todo o sistema político em um mar de repressão política e supressão de

direitos civis e políticos. A estrutura política se sustentava nos aparatos repressivos, cujas vigas mestras – SNI, DOI-CODIS, DOPS, Esquadrões da Morte – eram sistematicamente utilizados contra os inimigos internos, aqueles que, segundo a Ideologia de Segurança Nacional, representavam um perigo ao contexto político vigente.

A polícia, à época, tinha um papel político importante, pois, deslocado de seu papel eminentemente ostensivo, era utilizada como força auxiliar e de reserva do exército, instituição que não somente controlava e coordenava a sua ação, mas também as influenciava ideologicamente. Não obstante aos avanços democráticos com relação à política de segurança pública, podemos observar que a constituição de 1988 não conseguiu desfazer essa ligação da polícia militar com o exército.

Se no campo econômico o Estado brasileiro experimentava um momento de crescimento econômico, com taxas que se diferenciavam de cenários econômicos anteriores, especialmente entre os anos de 1969 a 1973, no campo político e social as violações aos direitos humanos eram gritantes. Lideranças políticas, estudantes e intelectuais foram torturados, presos, mortos e, ainda existem aqueles que, passados mais de 20 anos do fim da ditadura, ainda se encontram “desaparecidos”.

Na segunda metade da década de 1970 o regime ditatorial começou a se desgastar. No campo econômico as taxas de crescimento já não eram tão grandes e o país sofria as duras conseqüências da crise mundial do petróleo. No campo político e social a sociedade civil começou a se articular e exigir o retorno à democracia. No campo eleitoral, o Movimento Democrático Brasileiro, único partido de oposição consentida pelo governo militar, obteve maioria esmagadora nas eleições parlamentares de 1974, obtendo expressiva votação na maioria dos Estados brasileiros. O Governo Geisel permitiu à oposição o acesso à televisão e ela pôde falar com uma liberdade mais restritiva, o que não impediu que o MDB alcançasse maioria no Senado e crescesse o número de deputados na Câmara, diferentemente do partido do Governo que, pela primeira vez desde o início da ditadura tinha uma expressiva derrota política (CARVALHO, 2011).

Essa derrota fez com que o governo fechasse o congresso, convocasse eleições indiretas para Governadores em 1978, elegeisse de forma indireta um terço dos

senadores e limitasse a propaganda eleitoral. Mas essas medidas para salvar a ditadura não impediram que o Congresso votasse o fim do AI-5, o fim da censura e o restabelecimento do habeas corpus para crimes políticos. O governo ainda tornou mais amena a Lei de Segurança Nacional, o que permitiu a volta para o Brasil de exilados políticos. Em 1979, no governo Figueiredo, o congresso votou a Lei de Anistia, o que possibilitou anistia aos acusados de crime contra a segurança nacional. No entanto, tal lei foi ambígua, uma vez que também concedeu anistia àqueles agentes que, em nome da segurança nacional, prenderam, torturaram e mataram. Além do mais, tal lei não previa a volta aos quartéis daqueles militares cassados e reformados compulsoriamente. Porém, um dos pontos positivos, o que fez aquecer ainda mais as lutas políticas, foi a devolução dos direitos políticos a quem os havia perdido (CARVALHO, 2011).

Ressaltamos a importância dos movimentos de oposição, pressionando o regime militar, principalmente a partir de 1974, quando o General Geisel assume a presidência da república. Não necessariamente na mesma ordem, destacamos os seguintes fatos desencadeadores do processo de liberalização do regime: 1) eleição de representantes para o Senado e Câmara, ocupando a maioria das cadeiras no primeiro; 2) Criação do Partido dos Trabalhadores; 3) Surgimento das Comunidades Eclesiais de Base, setor militante dentro da Igreja Católica que, paralelo ao trabalho religioso junto à parcelas mais pobres da sociedade, desempenhava um importante papel de conscientização política; 4) Ação da Ordem dos Advogados do Brasil, uma das principais trincheiras de resistência à ditadura e de luta para o estabelecimento da ordem legal e constitucional no Brasil; e a 5) Ação dos artistas e intelectuais, com destaque para Chico Buarque de Holanda, cujas canções se transformaram em hinos oposicionistas (CARVALHO, 2011).

Contudo, a década de 1980, que já vivia ares políticos mais favoráveis, foi ainda mais expressiva com relação à mobilização da sociedade civil, pois o seu movimento ganhava as ruas, mídia e apoio da intelectualidade e classe artística. O auge da mobilização popular foi a campanha pelas “Diretas já”, que propugnava o retorno das eleições diretas para a presidência da república. Entretanto, em 1984 o Senado votou contra a Emenda Dante de Oliveira e as eleições diretas para a presidência foram impedidas de acontecer. Mesmo que tal emenda tenha sido derrotada, as

bases para o retorno à democracia já tinham sido postas devido aos seguintes fatores: eleição indireta para a presidência da república para os anos de 1985 a 1989, quando o primeiro civil assumiu a pasta depois de 21 anos de ditadura; convocação da assembleia nacional constituinte que se reuniu em 1988 e elaborou a constituição cidadã; e realização de eleições diretas presidenciais em 1989, algo que não acontecia desde 1960 (CARVALHO, 2011; CODATO, 2005).

3.2 PARADIGMA DE SEGURANÇA CIDADÃ VERSUS CONTINUIDADE AUTORITÁRIA

Após o término da ditadura militar a assembléia nacional constituinte foi convocada, o que resultou na promulgação da constituição de 1988, que, conforme pensa Carvalho (2011), em sua importante obra “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, afirma ser ela a mais liberal e democrática que o Brasil já teve, merecendo, por isto, ser chamada de Constituição Cidadã.

Nela há importantes capítulos que demarcam o importante passo que o país deu rumo à construção de uma nação mais digna, igualitária e cidadã. O que não dizer dos direitos sociais, políticos e civis nela contemplados. A partir da constituição de 1988, ninguém pode ser submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante; é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial; é plena a liberdade de associação para fins lícitos; além de, nas suas relações internacionais, o Brasil reger-se pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

Foi sem dúvida um importante momento da história brasileira, já que a luta por uma constituição foi o resultado de lutas cotidianas que foram travadas ao longo dos 21 anos de regime militar. Para a segurança pública, especificamente, há o início de um

importante momento, já que foi inserida na constituição federal, merecendo, inclusive, um capítulo que dela tratasse. No artigo 144, que trata da política de segurança pública, ela é tratada como um dever, direito e responsabilidade todos, além de ser exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade (proteção) das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

Importante frisar que a constituição promulgada apresenta uma diferenciação entre os órgãos que salvaguardam a segurança pública dos que salvaguardam a segurança nacional. Para fins de segurança nacional o artigo 142 afirma ser esta a função das Forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), além de também serem responsáveis pela soberania nacional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais.

Dessa forma, há um importante ponto de ruptura com o recente passado autoritário, sobretudo quando se diferencia segurança pública de segurança nacional, na tentativa de romper com o paradigma tradicional, baseado no autoritarismo, nas atividades de policiamento ostensivo. Essa separação de papéis na constituição brasileira é importante para demarcar as funções da Segurança Pública e da Segurança Nacional, onde a primeira é voltada contra a manifestação da violência no âmbito interno, enquanto que a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território. Vale lembrar que entre os anos de 1964 e 1985, a diferença entre segurança pública e segurança nacional inexistia, já que a primeira estava voltada para o combate ao inimigo interno enquadrado na ideologia de segurança nacional.

A constituição de 1988 aprofundou os princípios de descentralização administrativa, o que deu aos Estados e municípios maior autonomia para o direcionamento de suas políticas setoriais. Dessa forma, a política de segurança pública passa para a gestão administrativa do Estado, pois é no âmbito desse ente que se encontra a responsabilidade pelas polícias civil e militar. No entanto, Freire (2009) faz uma considerável crítica a essa descentralização administrativa, já que impede uma política de abrangência nacional, o que representa um prejuízo no combate à

criminalidade e violência, pois a manifestação desses fenômenos extrapola os limites e fronteiras estaduais.

Já na década de 1990 ocorreu a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no ano de 1997. A função da secretaria é assessorar o Ministro da Justiça na definição e implementação da política de segurança pública em âmbito nacional e, além do mais, acompanhar sistematicamente, em todo o território nacional, as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Essa importante secretaria começou a atuar tendo em vista a articulação das unidades federativas, com vistas à estrutura de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), inspirado no sistema único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde, o SUS. O SUSP visa articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, buscando o aperfeiçoamento dos órgãos de segurança e a troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O SUSP não busca unificação, já que reconhece a autonomia dos Estados na implementação da política, mas sim a integração das ações (FREIRE, 2009).

Os eixos do SUSP são: 1) Gestão unificada da informação; 2) Gestão do sistema de segurança; 3) Formação e aperfeiçoamento de policiais; 4) Valorização das perícias; 5) Prevenção; e 6) Ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Todas essas importantes transformações demarcam a emergência de um novo paradigma para a segurança pública, mais voltada para o aprofundamento da democracia, promoção da cidadania e dos direitos humanos. A perspectiva de Segurança Pública, a partir dessas mudanças, desloca a prevenção e o controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. FREIRE (2009, p. 52), acerca disso, informa que

[...] no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva de Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da segurança pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.

A partir de meados da década de 90 começou-se a pensar em uma segurança pública cidadã, onde a violência começou a ser vista como aqueles fatores que impediam o pleno gozo da cidadania. Permaneceu a proteção à pessoa e ao patrimônio, porém, avançou-se rumo à proteção plena da cidadania. No novo século ocorre uma aproximação de fato com uma política de segurança cidadã que mais recentemente se materializou no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o que demonstra o desejo por uma política cujo foco seja o cidadão.

A perspectiva de segurança cidadã, de acordo com as palavras de Freire (2009), defende uma abordagem multidisciplinar, para fazer frente à natureza multicausal da violência, em que políticas públicas setoriais são implementadas de forma integrada para a prevenção à violência. Nesse sentido, não se busca somente a ação das forças policiais, mas se reserva espaço de atuação para as mais diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, dentre outras.

Importante papel também foi conferido aos municípios e aos cidadãos na implementação de uma segurança cidadã. Nessa linha de ação os municípios são responsáveis pela gestão local das políticas setoriais voltadas à prevenção à violência. A comunidade também se torna integrante nesse processo, pois a gestão local da segurança aproxima o cidadão da implementação da política, empoderando-o para também atuar nela, além de conceder maior legitimidade às ações desenvolvidas na comunidade.

Embora sejam significativos esses avanços, vale perguntar mais uma vez se a política de segurança pública no Brasil contemporâneo representa a construção de um novo paradigma ou aponta para uma continuidade autoritária. Percebe-se a emergência de um novo paradigma político, cujas bases se encontram nas ações da política de segurança pública. No entanto, os casos de violência ilegal, tanto por parte da polícia, quanto pelos grupos de extermínio ligados a ela, apontam para uma continuidade autoritária, mesmo após a transição do autoritarismo para a democracia. Essa reflexão, porém, precisa ser um pouco mais aprofundada. Cardia (1999, p. 10) certifica o seguinte:

Um dos principais paradoxos das transições, decisivo para a consolidação democrática é a sobrevivência de práticas autoritárias. Em tese as transições representam oportunidades para mudanças e para rupturas que permitam a emergência (ou retomada) de padrões de relacionamento e de controle, mais condizentes com a democracia. A continuidade autoritária se evidencia pela persistência de práticas que impedem mudanças profundas nos processos de decisão e na amplitude e profundidade da proteção legal vivida pelos cidadãos. Proteção essa contra violências por parte de agentes do Estado ou de outros cidadãos.

Paulo Sérgio Pinheiro (2000), estudioso acerca da política de segurança pública e dos direitos humanos no Brasil, afirma que quando as sociedades latino-americanas passaram por processo de transições de ditaduras para governos civis, as práticas autoritárias não foram afetadas por importantes mudanças políticas. Sob a democracia, afirma o autor, prevalece um sistema autoritário que se manifesta nas ações do aparelho estatal de controle da violência e do crime.

Ainda acerca do processo de transição, Cardia (1999) afirma que ela foi uma transição pela cúpula. Não houve uma transição imposta pela oposição ou por ruptura, não ocorreu o colapso completo do regime autoritário e, por fim, as massas ou seus representantes foram totalmente aliados das negociações políticas em torno da transição. Essa ausência da sociedade civil é caracterizada, em geral, como o medo das elites ao que é chamado de “horror das elites à presença das massas”, temerosas de que tal participação levasse a sua destruição.

No processo de transição as elites fizeram valer toda a sua agenda política, impedindo uma clara definição entre perdedores e vencedores, de quem era a favor ou contra a democracia. Políticos autoritários ligados ao regime militar de 1964, ao invés de derrotados entraram na transição fortalecidos, controlando recursos importantes, o que resultou a em uma permanência autoritária nas polícias militares, controlada parcialmente pelo exército.

Nóbrega Jr. (2010b), acerca da permanência de prerrogativas militares na política de segurança pública, sugere que no processo de redemocratização, deveria ter ocorrido um importante processo de desmilitarização do aparato de segurança do Estado, em que haveria uma nítida e real separação das funções militares e civis, fazendo com que a polícia fosse responsável pela ordem interna, enquanto os militares se encarregassem dos problemas externos. Entretanto, a Constituição de

1988 manteve inalterada a prerrogativa militar de intervir em assuntos internos, limitando o controle civil sobre os militares brasileiros.

Essas prerrogativas militares permaneceram quase que inalteradas pelo esforço das Forças Armadas que, à época da constituinte, fizeram lobby para que as cláusulas relacionadas às Forças Armadas, às Polícias Militares estaduais e ao sistema de segurança pública não sofressem modificações consideráveis. Esse lobby militar teve como resultado principal uma constituição com fortes prerrogativas que favoreceram os militares. O artigo 142 da Constituição Federal afirma que:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

Contudo, reforça-se o caráter ambíguo desse artigo que, ao destinar às forças armadas a defesa da lei e da ordem internas, também lhe outorga o poder de a qualquer momento interferir em assuntos de segurança interna. Sabe-se o quanto a intervenção militar em questões de segurança pública tem sido cara à consolidação democrática, que o diga o exemplo perverso da Operação Rio, ocorrida no Estado do Rio de Janeiro no início da década de 90, quando as Forças Armadas foram convocadas pelo Governo daquele Estado para interferir nos assuntos de segurança interna. Os resultados foram os mais perversos, com destaque para as invasões em domicílios nas periferias, além de torturas e mortes cometidas por militares contra jovens, negros e pobres.

Além do mais, as polícias militares permanecem como forças auxiliares e reserva do exército, assim como na ditadura militar. Dessa forma, há uma confusão quanto à função da polícia que, se de um lado, está vinculada ao executivo estadual e é responsável pelo policiamento ostensivo, de outro, ainda está vinculada ao exército, pois ainda é sua força auxiliar e reserva. Essa prerrogativa militar contribui e muito para o fortalecimento de uma continuidade autoritária. Acerca desse assunto Carvalho (2011, p. 230) diz:

A constituição de 1988 apenas tirou do exército o controle direto das polícias militares, transferindo-o para os governadores dos estados. Elas permaneceram como forças auxiliares e reservas do exército e mantiveram as características militares. Tornaram-se novamente pequenos exércitos que às vezes escapam ao controle dos governadores.

O soldado da polícia ainda continua sendo treinado dentro do espírito militar, cujo preparo se insere dentro da lógica de destruição do potencial inimigo e não da proteção do cidadão. A permanência do controle do exército em um assunto eminentemente civil demonstra a permanência de um Estado mais preocupado com a sua defesa do que com a segurança do cidadão (CARVALHO, 2011; NÓBREGA JR, 2010a; NÓBREGA JR, 2010b).

A presença militar em um assunto civil como a segurança pública, põe em questão os limites impostos à consolidação da democracia brasileira. Conforme Mainwaring et al (apud NÓBREGA, 2010a), para um país ser efetivamente democrático, ele precisa preencher alguns critérios: 1) promoção de eleições competitivas, livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; 2) promoção e efetivação de uma cidadania adulta abrangente e inclusa no processo de escolha (voto); 3) proteção e garantia de liberdades civis e direitos políticos; e 4) eleição e efetivação de governos eleitos que de fato governam e onde os militares estejam sob jugo dos civis.

É bom afirmar que uma reflexão em separado de algum desses critérios é insuficiente para afirmar que um país é democrático, pois, se, por exemplo, caracterizarmos um Estado como democrático levando-se em consideração somente o critério de eleições, estaremos cometendo um equívoco conceitual, haja vista a realização de eleições em países em ditadura militar. Entretanto, é difícil afirmar que nos Estados democráticos de direito, como o Brasil, esses quatro critérios existem de forma plena, já que principalmente os critérios três e quatro são cotidianamente desrespeitados (NÓBREGA JR, 2010a).

O quarto critério, no caso específico do Brasil, é de fundamental importância para a consolidação democrática, pois, para que isso ocorra é de fundamental importância o controle civil dos militares *“e que seus atores político-institucionais ajam conforme*

o Estado Democrático de Direito quando forem recrutados para o trabalho na segurança pública” (NÒBREGA, 2011, p. 18).

Nancy Cardia (1999) nos assegura que há sérios obstáculos a serem superados pelo Estado Democrático de Direito no Brasil, onde por vezes os elementos autoritários têm se sobressaído aos componentes democráticos. É claro que hoje existem mudanças políticas consolidadas, a saber: há uma maior competição política e partidos políticos se alternam no poder; o regime político resistiu ao *impeachment* de um presidente; não há uma coalizão política que se articule para a volta de uma ditadura militar; a constituição garantiu de fato direitos civis, políticos e sociais, além de reservar atenção especial dos direitos humanos; não existe mais censura prévia das informações, o que garante a liberdade de imprensa, além de maior acesso à informação por parte do cidadão; a liberdade de expressão permitiu aos cidadãos a livre manifestação das suas idéias, além de fazer com que perdessem o medo de expressar suas críticas e oposições; surgiram várias organizações no seio da sociedade civil, o que permitiu a existência de manifestações livres e espontâneas; há um discurso generalizado no seio da população que prestigia a democracia; e, a despeito da corrupção política dos partidos e representantes eleitos, crê-se nas eleições e no voto como instrumentos de mudança política.

Todavia, o processo de tomada de decisões, as práticas de poder e negociação e a divisão de poder dentro do país e da sociedade permanecem os mesmos do regime autoritário. As importantes decisões e o processo político que daí resulta ainda estão limitados nas mãos de poucos, em detrimento dos muitos que sofrem as conseqüências das decisões arbitrárias dos poucos. As desigualdades econômicas ainda resultam em desigualdades políticas e sociais graves. Elementos autoritários ainda são percebidos nas relações dos cidadãos comuns com o judiciário, com a polícia e com o Estado.

Além disso, existem outros obstáculos compartilhados pelos países latino-americanos: presença de atores autoritários na política e nas práticas de arbítrio; a participação da população na política por vezes é limitada e pouco representativa; presença de partidos políticos representativos de interesses meramente oligárquicos; pouco controle civil das atividades de coerção; e o mais emblemático

dos obstáculos tem sido a dificuldade em reformar, dismantelar ou transformar as instituições de segurança pública de modo a adequá-las ao Estado democrático de direito.

Passados mais de 20 anos de regime democrático no Brasil, esses obstáculos ainda se fazem presentes trazendo a sensação que temos mais a prevalência de elementos autoritários do que democráticos. Tendo em vista esta situação, Nóbrega Jr. (2010a) garante que vivenciamos um regime político caracterizado por um hibridismo institucional, ora apresentando características avançadas de democracia (política), ora apresentando características visivelmente autoritárias, o que ele chama de um regime político semidemocrático.

Não raro o Brasil tem vivenciado situações que comprovam a subsunção do Estado Democrático de Direito pelo autoritarismo. Após a década de 90, quando a criminalidade torna-se objeto de intervenção da política de segurança pública, especificamente combatida pelo aparato policial do Estado, os constantes abusos perpetrados àqueles que se encontravam sob o signo da suspeita roubam a cena nos espaços urbanos e rurais, trazendo à tona a incapacidade do Estado em combater a criminalidade e impedir o uso ilegal da força por parte dos seus agentes.

A década de 90 trouxe à tona um choque entre concepções de segurança pública, onde por vezes as ações arbitrárias do Estado comprovaram o quanto as instituições policiais precisam ter as suas ações pautadas nos princípios dos direitos humanos. As ações ilegais desencadeadas pelas forças policiais, nos espaços urbanos e rurais, ganharam repercussão nacional e internacional, das quais destacamos: 1) 111 mortes perpetradas pelas forças policiais paulistas na Casa de Detenção de São Paulo, quando acionadas para reprimir a rebelião de presos em 1992; 2) Chacinas da Candelária e Vigário Geral no Rio de Janeiro em 1993, acontecimentos que, em conjunto, vitimaram quase 30 pessoas de forma indiscriminada; e 3) Assassinato de 19 trabalhadores rurais sem terra em 17 de Abril de 1996, quando forças policiais do Belém do Pará foram acionadas para desocupar uma fazenda em Eldorado dos Carajás.

Esses são exemplos que ganharam bastante notoriedade no seio da mídia e da sociedade civil e até hoje, no novo século, suscitam debates acerca da ação policial,

especialmente no que se refere à brutalidade e ao uso constante e abusivo da força física, principalmente contra as populações pobres, negras, marginalizadas e habitantes das periferias. Mas não somente as populações das cidades estão desprotegidas. O massacre de Eldorado dos Carajás no Pará revela a face oculta e perversa da luta por terras no campo e a ação arbitrária do Estado que não somente faz vistas grossas à necessidade de reforma agrária, mas também garante a posse de terras para os grandes proprietários e, conseqüentemente, criminaliza o movimento legítimo dos trabalhadores rurais sem-terra (MST).

Cecília Coimbra (2001) acrescenta a todo esse caldo autoritário a Operação Rio, ação perpetrada pelo governo carioca entre os anos de 1994 e 1995, quando áreas perigosas fluminenses, principalmente as favelas, foram ocupadas pelas Forças Armadas e Polícias Militar e Civil, com a justificativa de acabar com a violência e o narcotráfico no Rio de Janeiro. Como se verá adiante, quando colocarmos em cena a guerra contra o crime e limpeza da cidade das classes perigosas, o saldo das ações daquelas forças foram os de sempre, isto é, abuso da força pela polícia, prisões ilegais, torturas e mortes.

A década de 90 faz ressurgir outra ideologia de segurança nacional, mais afinada com os ditames neoliberais vigentes em escala mundial, em que os inimigos internos do regime são assim tratados não por serem opositores políticos, mas por se constituírem nos segmentos mais excluídos da sociedade. Esses novos inimigos internos são todos aqueles que *“os mantenedores da ordem consideram ‘suspeitos’ e que devem, portanto, ser vigiados e, se necessário, eliminados”* (COIMBRA, 2000, p. 16). Nessa nova ordem mundial, onde alguns aspectos do regime militar brasileiro são superados, alguns outros elementos autoritários permanecem sendo utilizados, mesmo que sob novas roupagens.

Ressurge de forma mais moderna, mas conservando elementos rudimentares do início do século XX, uma nova espécie de política de limpeza social dos espaços urbanos, contaminados pelos enfermos sociais percebidos como potencialmente perigosos e ameaçadores. Coimbra (2000, p. 16), acerca de tal quadro, diz:

A modernidade exige cidades limpas, assépticas, onde a miséria – já que não pode ser mais escondida e/ou eliminada – deve ser eliminada. Eliminação não pela sua superação, mas pelo extermínio daqueles que incomodam os “olhos, ouvidos e narizes” das classes mais abastadas.

Produz-se, nesse novo contexto, a imediata, porém perigosa, relação de causa e efeito, em que pobreza está associada à marginalidade, criminalidade e perigo. A partir desta constatação, a criminalidade ganha ares de naturalidade nos espaços periféricos e pobres da cidade, o que não somente é reforçada pelo público em geral, mas também pela mídia impressa e eletrônica ao veicular suas percepções acerca da violência atual. Não somente isto, essa percepção também é reforçada pelas políticas de segurança pública, uma vez que especialmente as ações de coerção recaem sobre os habitantes de periferias, em sua maioria jovens, pobres e negros.

Outra questão suscitada por Coimbra (2000) tem relação com a violência policial e a dificuldade encontrada para o julgamento dos crimes cometidos por membros dessa corporação. Embora os crimes dolosos cometidos por policiais militares sejam julgados pela justiça comum, ainda não se conseguiu romper com a visão militarizada da segurança pública. A bem da verdade, podemos afirmar que

[...] o policiamento ostensivo e a prevenção da ordem pública, além de permanecerem militarizados, continuam a contar com o foro especial da justiça das polícias militares estaduais. Como durante o regime militar, tem ficado patente que essa justiça tem servido para proteger policiais em ações criminosas (PINHEIRO, 1996 apud COIMBRA, 2000, p. 18-19).

Perdura em muitos países, e o Brasil não é uma exceção, a “política do atirar primeiro e perguntar depois”, isto é, se o “meliante” sobreviver para responder a tal pergunta. Na América Latina, especialmente, tem ocorrido execuções sumárias de suspeitos e criminosos, das quais se sobressai o abuso da força policial, justificada como uma forma eficiente de controlar o crime em bairros pobres. Volta-se aqui a aquela velha associação entre pobreza e criminalidade (PINHEIRO, 2000).

Podemos trazer à tona, mais uma vez, o caso do Rio de Janeiro que, em outubro de 1994, colocou em prática a Operação Rio I, um convênio assinado entre o Estado e o governo federal que resultou na presença ostensiva das forças armadas em favelas e bairros pobres cariocas, locais que, segundo visões da época, eram percebidos como perigosos e degenerados. Para que esse convênio se efetivasse e obtivesse sucesso e consenso, produziu-se por parte do governo e dos meios de comunicação de massa uma espécie de subjetividade, cujo objetivo era convencer as pessoas acerca da importância e necessidade de um policiamento mais intensivo feito por instituições competentes em fazer isso: as Forças Armadas, em especial o Exército (COIMBRA, 2001).

Tal foi o estado de guerra suscitado pelo governo carioca, que se fez necessário a celebração de um contrato, tal qual o contrato hobbesiano, entre o Governo Carioca e o Governo Federal, para que o exército saísse às ruas, invadisse os lugares de toda a pobreza e criminalidade, para que a segurança e a paz fossem restabelecidas. Essa importante missão de paz e segurança só poderia ter seu sucesso garantido se de fato houvesse a intervenção daqueles que, segundo discurso oficial à época, eram mais capacitados, tanto técnica quanto instrumentalmente, ou seja, o exército. Em nome da manutenção de um Estado onde todos estivessem seguros e da integridade nacional, e para o restabelecimento da ordem *“a criminalidade do Rio tem que ser combatida pela inteligência decente”* (COIMBRA, 2001, p. 158), foi o que afirmaram as autoridades à época.

Em novembro de 1994 o exército, em conjunto com as polícias militares e civis, agiu em muitas comunidades periféricas do Rio de Janeiro e o saldo, conforme assegura Cecília Coimbra (2001, p. 161), foi:

Centenas de pessoas [...] presas arbitrariamente, várias torturadas e mesmo seqüestradas, milhares de casas invadidas, os mais variados roubos perpetrados, escolas, igrejas e centros comunitários utilizados para operações militares e transformados em centros de triagem e torturas. Toques de recolher vigoravam em quase todos os locais e morros invadidos, num flagrante desrespeito ao direito de ir e vir. A imprensa desrespeitada e mesmo impedida no seu direito de noticiar [...].

Entretanto, toda essa conjuntura de violações dos direitos humanos foi dissimulada pelo discurso de uma guerra vitoriosa contra o tráfico, que pretendi, em nome da segurança nacional e carioca, recuperar o domínio daquelas áreas sob o domínio de traficantes. A população do Estado, aquela que forneceu o consenso favorável à intervenção federal, aplaudiu de pé as arbitrariedades cometidas em nome da guerra contra a violência, enquanto que de outra parte surgiam opiniões contrárias às ações do exército nos morros e favelas cariocas. Nesse “estado de guerra” crianças eram revistadas e agredidas, casas eram invadidas sem mandato judicial, pessoas até mesmo com seus documentos pessoais eram presas arbitrariamente, moradores de zonas perigosas se tornaram presos clandestinos, levados para locais também clandestinos, etc. (COIMBRA, 2001).

Mas essa operação obteve sucesso também pelo fato de, a partir da década de 90, serem produzidos mitos, dentre os quais três são destacados por Cecília Coimbra: o mito que diz estar em curso nas metrópoles brasileiras uma guerra civil; o mito que fala da incorruptibilidade das Forças Armadas; e a banalização/naturalização da tortura e do desaparecimento.

O mito que produz uma guerra civil perpassa vários momentos da história brasileira, mas o mais emblemático se dá no período da ditadura militar. Não nos surpreende esse mito ter se feito presente no Rio de Janeiro na década de 90 e sempre ganhar força nas cidades brasileiras nessa segunda década do século 21. Coimbra (2001, p. 185), acerca desse mito, diz:

Hoje – da mesma forma que outras estratégias bastante comuns durante a ditadura [...] – também vem sendo utilizada a mesma expressão: “guerra civil”. Ela justificaria, pois o uso abusivo e violento das “medidas de exceção” que devem ser necessariamente adotadas já que não estamos vivendo em um período “normal” de nossa história.

Essa crença de que vivemos em uma constante guerra civil toma o imaginário social, especialmente das classes média e alta dos grandes centros urbanos que, amedrontadas pela midiática da violência, apelam para o discurso da lei e da ordem, pedindo mais proteção, mais polícia nas ruas, maior repressão sobre os

criminosos, penas mais severas, inclusive a mais severa delas: a pena de morte. Para protegerem-se, os ricos amedrontados trancam-se em grandes condomínios fechados, com muros altos, câmeras de monitoramento por todo lado e guardas de empresas de segurança privada, o que oferece uma aparente sensação de segurança, mas alimenta financeiramente as empresas de segurança²⁸.

Huggins (2010), afirma que os ricos são protegidos dos pobres pelos serviços de segurança privada, e, indo mais além, apresenta um importante paradoxo: os bairros mais ricos, apesar de contar com um policiamento público mais efetivo – embora os ricos sempre peçam mais polícia – eles contratam esses serviços para que possam proteger seus espaços sociais do incurso ou presença ilegítima dos não-cidadãos. Por outro lado, resta aos não-cidadãos a seguinte trama:

[...] os não-cidadãos pobres raramente são protegidos pelo sistema de controle estatal, eles aprenderam a esperar incursões rápidas, violentas e periódicas da Polícia Militar em suas favelas, entremeadas regularmente por assassinatos cometidos por esquadrões da morte, justiceiros solitários e grupos de linchadores (HUGGINS, 2010, p. 549).

O segundo mito, o da incorruptibilidade das forças armadas, também perpassa a história brasileira, passando pela Proclamação da República, Revolução de 30, golpe de 1964, Operação Rio na década de 90 e no Complexo do Alemão, em 2010, quando o BOPE (Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro), em conjunto com o exército, ocupou o conjunto de favelas, dando início a uma estratégia de guerra para reconquista do território ocupado por traficantes e pacificação, o que se tornou em um recurso usual do governo carioca a partir de então.

A despeito das denúncias sobre violações de direitos humanos cometidos pelo exército nas incursões pelas zonas perigosas do Rio de Janeiro, acintosamente as ações de repressão foram elogiadas e apoiadas, inclusive por moradores daquelas áreas. Segundo Coimbra (2001), tendo como base noticiários da imprensa e opiniões de moradores das áreas invadidas, as ações militares eram nobres e as

²⁸ Cf. CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

mais dignas para o combate à criminalidade; o exército era mais eficiente que a polícia; o exército podia acalmar as coisas e, além do mais, tinha um efeito moralizador; e, por fim, se o exército estava nas ruas era pelo fato de a polícia ter se mostrado doente, contaminada e inapta para desempenhar seu trabalho. Todas estas questões, tão presentes no debate cotidiano, propalavam a ideia de uma ação justa e incorruptível. Entretanto, acontecimentos, não tão enunciados, como desvios de armas do exército para o tráfico, mortes misteriosas de oficiais que investigavam a corrupção dos agentes das forças armadas, oficiais presos por roubos de carros e contrabando de armas, fizeram ruir o segundo mito. Contudo, não é novidade esse mito ressurgir em meio aos debates acerca da violência e criminalidade urbana.

Por fim, a tortura e os desaparecimentos foram práticas fortalecidas na Operação Rio. Vale lembrar que tais práticas foram utilizadas de forma massiva durante o regime militar contra os seus opositores políticos, porém raramente eram aplicadas no combate à criminalidade urbana. A partir da década de 90, e na Operação Rio, torturas e desaparecimentos começaram a ser vistas pela população como questões que não lhes diziam respeito e, até certo ponto, como estratégias necessárias para conter a violência dos perigosos. Coimbra (2001, p. 215), acerca das torturas e desaparecimentos praticados pelas forças policiais, assegura o seguinte:

Desde que aplicadas aos “diferentes”, “marginais” de todos os tipos, tais práticas são em realidade aceitas, embora não defendidas publicamente, como a pena de morte, por exemplo. [...] Assim, não obstante a sua não defesa pública, a omissão e até mesmo a conivência por parte da sociedade fazem com que tais dispositivos se consolidem em nosso cotidiano.

Merece consideração de nossa parte os casos de tortura e desaparecimento, haja vista que as suas ocorrências, especialmente quando perpetradas contra os segmentos pobres da população, contam com uma rede sinistra de acobertamento, conivência e omissão, principalmente por conta do poder público. A aqueles que sofrem com esses males resta o medo e a submissão. Não é novidade o fato de tortura e desaparecimento terem ocorrido durante a ditadura, já que tais métodos eram instrumentos de fato utilizados pelo Estado com fins políticos. É

impressionante saber que tais casos ainda ocorrem em um Estado que se denomina como Estado Democrático de Direito.

A presença desses três mitos na sociedade brasileira aponta para um retrocesso no Estado brasileiro que, após mais de vinte anos depois do fim do regime de exceção, não pode comemorar significativos avanços na democracia, pois os direitos humanos elementares à sobrevivência humana são constantemente violados por um Estado que arroga para si o monopólio da violência física legítima. Embora o Estado seja uma das figuras centrais na garantia da segurança pública à população, o uso da força e da coerção e o monopólio da força e da violência têm sido utilizados em ações ilegais. E é nessa ilegalidade que reside um dos principais perigos à vida e à segurança pública, especialmente para os segmentos sociais mais estigmatizados, principalmente por apresentarem características que, ao olhar do policial, os tornam potencialmente perigosos, suspeitos e culpados.

3.3 INSTITUIÇÕES POLICIAIS E A REPRODUÇÃO DO AUTORITARISMO

O fim da ditadura não representou o fim da violência policial, havendo, na verdade, uma mudança no foco da atuação policial que, a partir da década de 1990, começou a atuar no combate à criminalidade, amparada não por uma ideologia de segurança nacional de combate ao inimigo político, mas numa ideologia militarizada de combate ao inimigo, o criminoso, pobre, negro e favelado que, nessa nova ideologia, se tornou a classe perigosa sobre a qual recai o braço armado do Estado. Paulo de Mesquita Neto (1999, p. 131), descreve de forma clara o momento singular a que estamos vivendo:

A violência policial é também um tipo de violência que preocupa cada vez mais os cidadãos, os próprios policiais, os governantes, os jornalistas e os cientistas sociais, em parte porque é praticada por agentes do Estado que têm a obrigação constitucional de garantir a segurança pública, a quem a

sociedade confia a responsabilidade do controle da violência. Os casos de violência policial, ainda que isolados, alimentam um sentimento de descontrole e insegurança que dificulta qualquer tentativa de controle e pode até contribuir para a escalada de outras formas de violência. A violência policial, principalmente quando os responsáveis não são identificados e punidos, é percebida como um sintoma de problemas graves de organização e funcionamento das polícias. Estes problemas, se não forem solucionados, particularmente em democracias emergentes como o Brasil, podem gerar problemas políticos, sociais e econômicos sérios e podem contribuir para a desestabilização de governos e de regimes democráticos.

É importante a ponderação que o autor faz, já que a violência policial suscita um debate constante em vários setores: na sociedade, especialmente quando “cidadãos comuns” sofrem as graves violações de seus direitos civis, especialmente a vida; nas universidades que, cada vez mais preocupadas com os problemas relacionados à segurança pública, tem criado espaços de discussão permanentes e participativos através de núcleos de pesquisa e ensino, além de contribuírem na formação de profissionais de segurança pública que possam atuar na promoção de uma política mais cidadã e democrática; na política, com especial atenção aos governantes eleitos pelo povo e a necessidade de implementação de políticas com foco no cidadão; na mídia que necessita de uma formação mais voltada para a cidadania, já que tem sido utilizada como um espaço para a formação de um consenso na sociedade que, cada vez mais amedrontada pelos noticiários acerca da violência nas cidades, tem sustentado um discurso retrógrado de mais lei e ordem na contenção do crime e da violência; e por fim na polícia, onde urge a necessidade de contenção da violência policial, tanto por um controle mais democrático de suas ações, quanto pela polícia que necessita de uma mudança ideológica em sua formação, erradicando a ideologia militarizada e abrindo espaço para uma ideologia mais democrática e cidadã.

Conquanto essas necessidades sejam urgentes, e tenha havido um esforço, ainda que recente, para a formulação de uma política de segurança pública que ressalta e promove a cidadania, a violência policial não desapareceu. Ela passou “[...] *ser usada sobretudo como instrumento de controle social e mais especificamente como instrumento de controle da criminalidade*” (MESQUITA NETO, 1999, p. 130).

Entretanto, o tema da violência policial é complexo, o que torna necessário irmos um pouco mais além ao seu estudo. Mesquita Neto (1999) apresenta quatro concepções acerca da violência policial: a *concepção jurídica*, a *concepção sociológica*, a *concepção jornalística* e a *concepção profissional*.

A *concepção jurídica* se ampara numa diferenciação legal entre os cidadãos e os policiais, em que estes estão autorizados legalmente para o uso da força física contra outra pessoa no cumprimento de seu dever legal. Nesta concepção é bastante usual a diferenciação que se faz entre o uso da força e a violência policial com base na legalidade do uso da força e na ilegalidade da violência. Assim sendo, “*são considerados atos de violência apenas aqueles em que os policiais usam a força física contra outra pessoa de forma ilegal. Isso acontece quando policiais usam a força física de forma não relacionada ao cumprimento do dever legal*” (MESQUITA NETO, 1999, p. 132) dentro e fora de seu serviço. Entretanto, esta concepção é restrita e ineficiente para conceituar de forma clara a violência policial, já que são caracterizadas como uso da força legal qualquer ato de força contra outras pessoas, ainda que as ações policiais sejam ilegítimas, desnecessárias, excessivas e brutais.

A *concepção sociológica*, muito presente no meio acadêmico e no debate público, alarga o primeiro conceito, já que distingue força de violência não somente pelo critério da legalidade, mas, principalmente, pelo critério de legitimidade do uso da força. Dessa forma, são caracterizados como violência policial não somente aqueles casos que envolvem uso ilegal da força, mas também as ações policiais que “[...] *fazem uso ilegítimo da força física [...] contra outras pessoas*” (MESQUITA NETO, 1999, p. 133), sobretudo aquelas que demonstram um uso desnecessário ou excessivo da força física, no que concerne, contraditoriamente, à preservação da segurança pública.

Esta segunda concepção tem a vantagem de ser mais flexível e abrangente, posto que denomine a violência policial tanto as ações que fazem o uso da força de forma ilegal quanto àquelas ações que, mesmo sendo amparadas pela legalidade, são excessivas e desnecessárias. Mesmo que o uso desnecessário da força física não possa ser punido legalmente, já que amparado pelo uso da força para o cumprimento do dever legal, ele poderá sofrer sanções “[...] *segundo convenções, códigos de conduta e normas de comportamento predominantes na sociedade e*

freqüentemente incorporados nos regulamentos disciplinares das polícias” (MESQUITA NETO, 1999, p. 133).

A terceira concepção, a *jornalística*, bastante difundida nos meios de comunicação, é mais flexível e abrangente que as duas primeiras, pois além de levar em conta a ilegalidade e a ilegitimidade presentes nas ações de violência policial, também consideram ações marcadas pela irregularidade, anormalidade e marcadas pelo uso chocante e escandaloso da força física por policiais contra outras pessoas. Independente se o uso da força pela polícia seja respaldada pela legalidade e pela legitimidade, sua ação pode ser alvo de críticas e expressões de desaprovação por estar em desacordo com padrões de comportamento considerados regulares e normais pela opinião pública e pelos profissionais de imprensa.

Embora seja menos difundida que as duas primeiras, com o crescimento da penetração dos meios de comunicação social na sociedade, a concepção jornalística passou a influenciar de maneira crescente os debates públicos, o debate acadêmico e mesmo o comportamento dos juízes no julgamento da legalidade dos usos da força física por policiais (MESQUITA NETO, 1999, p. 134).

Por fim, a concepção *profissional* que entende a violência policial não apenas como *“o uso ilegal, ilegítimo e irregular da força física por policiais contra outras pessoas, mas também e principalmente como ‘o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação’”* (MESQUITA NETO, 1999, p. 135). A diferença fundamental entre esta concepção e as três anteriores é que a concepção profissional está baseada estritamente em critérios profissionais, vinculados diretamente à experiência policial em sua profissão, sugerindo que a violência cometida por policiais é uma conduta antiprofissional, não-profissional ou pouco profissional, antes de considerar que a violência policial é um comportamento ilegal, ilegítimo ou irregular. A concepção profissional, acerca do controle da violência, prevê

[...] a necessidade da profissionalização da polícia e da melhoria da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais antes de sugerir a

necessidade de uma punição dos policiais envolvidos em atos de violência como forma de controlar a violência policial. Portanto, não produz automaticamente uma reação negativa por parte dos policiais, podendo, assim, servir de base para uma relação de cooperação, e não de conflito, entre policiais e não policiais na questão da compreensão e do controle da violência policial (MESQUITA NETO, 1999, p. 136).

Importa dizer que as quatro concepções tem a vantagem de definir, de forma uníssona, a violência policial como uma conduta ilegal, ilegítima, irregular e antiprofissional. De qualquer forma, a própria incidência da violência policial em nosso cotidiano aponta para o fato de que estamos, no Brasil, em uma *democracia sem cidadania*, onde as instituições legais, entre as quais a polícia, não foram reformadas e as práticas arbitrárias dos agentes do Estado continuam as mesmas. Pinheiro (1999, p. 15), acerca do fracasso do novo Estado democrático na América Latina, especialmente o Brasil, afirma:

O novo Estado democrático, na maioria dos casos, não é mais diretamente responsável por cometer esses abusos, mas a sua responsabilidade está no fracasso em controlar as práticas arbitrárias de seus próprios agentes ou de lutar contra a impunidade, consequência do funcionamento bastante precário do Judiciário.

Além do mais, tem se tornado difícil impor à polícia um maior controle civil, o que garante a continuidade das ações abusivas tanto contra suspeitos quanto àqueles que já foram presos. Tudo indica que o sistema de justiça criminal na América Latina e no Brasil funciona como uma espécie de “guardas de fronteiras”, protegendo as elites dos pobres. A violência policial permanece carregada de impunidade e orientada contra as classes perigosas. Isso caracteriza a não existência de um Estado de Direito na América Latina e no Brasil, onde as elites percebem os pobres como componentes das classes perigosas. Além do mais, esta percepção da pobreza como o lugar da criminalidade, tem influenciado o sistema judiciário que, na maioria dos casos, *“processa e condena crimes cometidos por pessoas pobres, enquanto a maioria dos crimes das elites – e na maioria dos casos de crime organizado – permanece amplamente intocada”* (PINHEIRO, 2000, p.17).

Perdura em nossa realidade um vigilantismo sobre os pobres que tem servido como uma política de eliminação dos indesejáveis. Mas o que mais assusta é que essas ações têm conseguido amplo apoio da população, inclusive os mais pobres, ainda que estes representem as categorias mais atingidas pela violência policial. Mas a violência policial não tem acontecido somente nas cidades, onde as violações dos direitos humanos ganham maior visibilidade devido a presença massiva dos meios de comunicação. Nas áreas rurais a brutalidade policial e os massacres contra trabalhadores sem-terra, comunidades indígenas e camponesas também têm mostrado sua face mais cruel e perversa. Na América Latina e no Brasil, especialmente, *“a lei e a policia existem somente como um instrumento de opressão e controle em favor das elites rurais”* (PINHEIRO, 2000, p. 19).

Méndez (2000) afirma que o comportamento violento e ilegítimo dos agentes estatais é tão difundido na América Latina que pode ser considerada uma característica comum da prática profissional de muitas instituições responsáveis pelo cumprimento da lei. Ainda conforme o autor, essas violações são percebidas como “endêmicas”, já que elas não parecem aumentar nem diminuir com nenhuma mudança de governo. Porém, a convivência rotineira com violações dos direitos humanos cometidas pelos agentes do Estado parece ser inconsistente com a democracia. Consoante a isso, Méndez (2000, p. 34-35), afirma que

[...] viver com tortura rotineira e homicídio é inconsistente com democracia: mostra uma abdicação clara da autoridade democrática, abala a reputação dos funcionários democraticamente eleitos e mina a confiança do público em instituições democráticas. Por essa razão, as democracias que coexistem com incidências alarmantes de violência estatal não merecem ser chamadas de democracias.

Conforme defendemos nesse estudo, o fator que mais contribui para o fortalecimento da violência ilegal cometida pelas forças policiais é a permanência de elementos autoritários agindo em conjunto com o hábito arraigado nas instituições responsáveis pelo cumprimento da lei e resistir a qualquer tentativa de controle democrático. Sem esse controle democrático o sistema de impunidade permanece intacto e pouco refratário aos esforços da sociedade civil em tornar mais claras as

ações policiais. Entretanto os esforços da sociedade civil não têm faltado, e, em alguns casos, como no Espírito Santo quando da denúncia feita pelo Conselho Estadual dos Direitos Humanos sobre a tortura nos presídios capixabas em 2010, obtido inegável sucesso (MÉNDEZ, 2000).

Outro componente que agrava o quadro da violência pública no Brasil é a condição mista de seus agentes, em uma combinação de policiais em serviço, vigilantes privados e justiceiros individuais e em grupo. Huggins (2010, p. 546-547), diz, no caso da violência policial no Brasil, que:

Os assassinatos são realizados por policiais fora de serviço e em serviço, sob contrato com empresas particulares e moradores, ou por esquadrões da morte e “justiceiros” contratados para matar; os dois últimos casos, por vezes, com a participação de policiais ou em conexão com eles.

Todo esse quadro é fortalecido por um *continuum* da repressão entre o policiamento público e o vigilantismo que se estabelece sobre os mais pobres. Esse *continuum* é formado por mecanismos públicos e privados de controle social:

[...] policiais em serviço subcontratados para vigiar edifícios e estabelecimentos públicos ou privados, policiais em serviço que são donos de empresas de segurança privada, empresas de segurança privada (*rent-a-cop*), regulamentadas ou clandestinas, que operam com força de trabalho policial e esquadrões da morte (HUGGINS, 2010, p. 547).

Nesse *continuum* os interesses públicos e privados se misturam e desenvolve uma relação de filiação e fidelidade a interesses particulares que predominam sobre os interesses públicos. Esse *continuum* tão difícil de identificar, uma vez que invisível, é avesso à supervisão e ao controle aberto e direito do Estado e da população (HUGGINS, 2010). Méndez, afirma que muitas vezes os agentes dos crimes cometidos nesse *continuum* “*não são claramente identificados como agentes estatais*” (MÉNDEZ, 2000, p. 35).

Rodley (2000) faz cômico com os demais autores estudados até o momento. Tal autor, porém, destaca a situação degradante na qual se encontra muitos presídios latino-americanos, realidade comum no Brasil. Acerca de tal situação, ele afirma que:

Maltratar seriamente prisioneiros sob a custódia da polícia, chegando algumas vezes à tortura, é uma prática ainda infligida aos suspeitos comuns, provavelmente em mais países do que temos conhecimento. E instituições de detenção em muitos países impõem condições degradantes, cruéis e inumanas a seus presidiários, condições que algumas vezes podem ser descritas como tortura (RODLEY, 2000, p. 40).

No Brasil não é novidade o fato de os governos eleitos agirem com total brutalidade, inclusive se utilizando de violência desmedida, quando o assunto é reprimir revoltas em presídios. O massacre perpetrado pela polícia militar de São Paulo em 1992 na Casa de Detenção, onde 111 presos foram brutalmente assassinados, é o caso emblemático para retratar tamanha crueldade.

O que mais assombra é que existe uma cultura autoritária tão presente na opinião pública que não se espera que as prisões sejam confortáveis, muito pelo contrário, elas não devem ser. Além do mais, os presos que, porventura se rebelarem, o fazem equivocadamente, já que na prisão tem comida, roupa e condições melhores do que aqueles que não estão presos. As autoridades fazem eco a essas opiniões, enquanto os prisioneiros, e as classes sociais pobres e marginalizadas, aceitam essas condições degradantes como o curso natural das coisas. Quando uma classe social percebe que não há nada de errado na forma como ela é tratada, ela não vê razão para relatar às autoridades os abusos contra ela cometidos. Toda essa cultura de resignação, por parte daqueles que sofrem a violência policial, é fortalecida pelas condições econômicas e de *status* social e econômico de suas vítimas que, amedrontadas e desacreditadas, não se queixam às autoridades (BOLIVAR O., 2000).

Não raro observamos pessoas dizerem ser esse o melhor dos mundos para se viver: uma democracia estável, onde todos têm lugar e espaço, e onde as violações dos direitos humanos não somente não são entendidas como tal, como também são

escondidas. Esse mito da democracia estável contribui para uma tolerância às violações dos direitos humanos, porém, à medida que as violações aumentam e os violadores não são punidos, é a democracia que corre perigo (BOLIVAR O., 2000).

Percebe-se assim que o papel da polícia, isto é, proteger as pessoas e o patrimônio e manter a ordem, através de um policiamento ostensivo, assim como investigar os crimes ocorridos, dá lugar a outra concepção errônea do papel da polícia, em que ela se torna responsável pelo combate ao inimigo, o crime, personalizado na figura do criminoso. Chevigny (2000) diz que essa concepção errônea cega os policiais, pois, ao incorporarem a concepção de que seu papel é o combate ao inimigo criminoso deixam perceber a si e ao outro como cidadãos.

Em conformidade com o que afirma Chevigny (2000), creio que chegamos ao ponto crucial de nossa discussão, uma vez que o cidadão, ao ser abordado pela polícia, deixa de ser cidadão para se tornar suspeito; ao ser preso perde completamente o estatuto de cidadania para se tornar um detento e ao ser liberto, mesmo que comprovada a sua inocência, sempre será um ex-presidiário; e ao ser morto pela violência policial se torna menos um bandido.

Essa retórica autoritária, que ressalta a (in)segurança pessoal e o crime de forma perversa e com fins eleitoreiros, tem atendido os apelos das elites e das classes médias urbanas, enquanto que intimidam ainda mais aqueles que são mais afetados pela violência policial. Chevigny (2000, p. 67) assegura que *“esse método é tão eficiente que os políticos algumas vezes exageram os perigos para conservar o apoio dos eleitores pelo medo”*. O autor ainda assegura, a respeito dos direitos humanos, que *“alcançamos o ponto em que os ‘direitos humanos’ são um termo de abuso para alguns políticos, como se fosse um conjunto de privilégios para os criminosos”* (CHEVIGNY, 2000, p. 67).

3.4 REAÇÃO GOVERNAMENTAL FRENTE AOS DESCAMINHOS DA SEGURANÇA PÚBLICA

Todas as questões levantadas nesse capítulo não encerram a discussão, muito pelo contrário, contribuem para uma reflexão acerca da política de segurança pública que, mesmo em um contexto democrático, ainda está influenciada pela ideologia autoritária bastante forte que se manifesta nas ações da polícia militar. Entretanto, essa violência policial não está em consonância com o seu papel constitucional, isto é, garantir a proteção das pessoas e do patrimônio. O que se percebe é uma constante violação dos direitos humanos mais elementares dos cidadãos, dentro os quais a vida.

Conquanto a violência policial não tenha sido freada no novo contexto democrático, consideráveis foram os avanços democráticos, especialmente no que tange à política de segurança pública brasileira. Dessa forma, fazemos jus ao fato de que houve um salto democrático, especialmente no que tange à implementação de leis mais condizentes com o novo ambiente democrático, com o intuito de evitar que grupos de risco sejam tratados de forma arbitrária pelos agentes da manutenção da ordem.

No ano de 1990 o Estatuto de Direitos da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069 de 13 de Julho de 1990), resultado de uma ampla mobilização da sociedade, especialmente do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, pôs fim à influência tão negativa, degenerativa e perversa que o antigo Código de Menores exercia. Dá-se um salto de qualidade, já que pela primeira vez as crianças e adolescentes são tratadas como sujeitos de direito; passam a gozar de todos os direitos inerentes à pessoa humana; e, dentre outros, têm o direito à vida e à saúde assegurados.

Mais especificamente, merecem destaque os constantes avanços políticos na promoção dos direitos humanos que, mesmo tendo sido desconsiderados durante o lastro representado pela ditadura militar, tinha como principal normativa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, expoente documento internacional do

qual o Brasil fora signatário, embora não o cumprisse. Após a redemocratização, pauta-se a democracia brasileira, dentre outros princípios, no respeito aos direitos humanos, uma temática tão cara para o Brasil.

Dessa forma, o Brasil viveu um contexto bastante reivindicativo em torno da política de direitos humanos, principalmente a partir da década de 90, o que resultou em uma movimentação política em torno da organização de um Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o que aconteceu em 1996, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Não adentraremos agora em uma análise mais apurada em torno de tal Programa que, atualmente, está em sua terceira versão. Porém, vale ressaltar que a primeira versão do Programa foi lançada após o Massacre de Eldorado dos Carajás, quando trabalhadores sem-terra foram brutalmente assassinados pela Polícia Militar paraense, e outros tantos presos e torturados. O PNDH, conforme Pinheiro e Mesquita Neto (1997, p. 120),

[...] é a afirmação de uma nova concepção de direitos humanos, como um conjunto de direitos, universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Os direitos humanos, segundo tal concepção, são direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras Nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e coletividades dentro do seu próprio território.

O PNDH 3, datado de 21 de Dezembro de 2009, traz, entre seus eixos, pressupostos que demarcam não somente uma nova relação entre Estado e sociedade, mas também demarca novos rumos para a segurança pública no Brasil. Nesse primeiro momento vale apontar que, dentre seus objetivos encontram-se: a promoção dos Direitos Humanos entre profissionais do sistema de segurança pública, assegurando sua formação continuada e compatível com as atividades que exercem; a consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança; o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária; a garantia de proteção dos defensores de Direitos Humanos e de suas atividades; a

implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, dentre outros pontos.

Também queremos destacar o Plano Nacional de Segurança Pública, pois nele há a preocupação com uma nova abordagem policial, mais voltada para a cidadania e o respeito aos direitos humanos. Essa nova abordagem requer um novo sujeito para a segurança pública, que é correspondente com uma nova aliança entre Estado e sociedade. Segundo essa proposta, é essencial, para construção da paz, uma *“transformação profunda das polícias, de seus valores fundamentais, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional, de seu padrão de comportamento”* (BRASIL, PNSP, 2003, p. 21). Há no PNSP uma preocupação com a reprodução dos direitos humanos nas instituições policiais. Acerca disso, plano afirma que

Os policiais desenvolvem uma compreensão equivocada dos direitos humanos, principalmente porque não experimentaram em suas vidas o exercício dessas prerrogativas, dado que exercem seu trabalho no interior de instituições verticalizadas, escalonadas e discriminadoras de direitos. Os direitos humanos têm de ser reproduzidos, principalmente pelas instituições cujo escopo é garantir a continuidade ordeira da sociedade. Não sendo assim, as polícias correm o risco de se reduzirem a aglomerados de funcionários da violência, ou de burocratas apáticos que convivem com a banalização do mal, sendo também seus produtores (BRASIL, PNSP, 2003, p. 25).

As reflexões acerca do Programa Nacional dos Direitos Humanos e do Plano Nacional, que serão tratados de forma mais apurada no próximo capítulo desse trabalho, apontam para a existência de uma nova concepção de segurança pública em consonância com os direitos humanos, mais voltadas para a afirmação da democracia e da cidadania. Além do mais, se quer, através desses importantes documentos, uma nova relação entre Estado e Sociedade e, acima de tudo, que as instituições policiais pautem as suas ações em concordância com os valores de direitos humanos.

4 SEGURANÇA CIDADÃ: UTOPIA A SER REALIZADA?

Seria injusto, porém, dizer que nada mudou (DIMENSTEIN, 1996, p. 62)

O policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, além de permanecerem militarizados, continuaram a contar com a contenção do foro especial da justiça das polícias militares estaduais (PINHEIRO, 1996, p. 28).

Nosso objetivo a partir de agora é mostrar os esforços do governo federal visando um novo desenho para a política de segurança pública, em oposição ao paradigma prevalecente, bastante influenciado pelo autoritarismo. Procuraremos demonstrar as características centrais do paradigma emergente, buscando elucidar as ideias e concepções associadas a elas.

Para o cumprimento de tal objetivo, discorreremos acerca do Programa Nacional dos Direitos Humanos, atualmente em sua terceira versão, e do Plano Nacional de Segurança Pública, destacando neles as principais ideias e concepções que determinam a intenção governamental em estabelecer um novo arcabouço para uma política de segurança pública cidadã em consonância com os direitos humanos. Além do mais, queremos apresentar quais foram os principais avanços legislativos e institucionais, dificuldades e obstáculos à aceitação e consolidação das novas diretrizes para a segurança pública brasileira.

Queremos, antes de adentrarmos nas questões centrais a que nos propomos responder, fazer uma breve análise dos fatos que envolveram a violência policial, especificamente, e impulsionaram o governo federal a elaborar um conjunto de propostas para a segurança pública, em conjunto com representantes das instituições públicas e da sociedade civil.

A constituição federal de 1988 constituiu-se num marco político de importância fundamental para a constituição de uma política de segurança pública em conformidade com as reformas que o Estado operou nas políticas públicas, estendendo-se para o conjunto da população de forma universal. Dessa forma, a constituição atribuiu um novo status à segurança pública que, advindo de uma

preocupação tanto dos movimentos sociais que pressionavam o Estado no que se refere a uma nova política quanto do Estado ao responder essa importante demanda política e social, foi incorporada à agenda política nacional, resultando em sua inserção na constituição federal. Esse é um avanço de suma importância.

O artigo 5º da constituição afirma que todos os cidadãos residentes em nosso país, sejam brasileiros ou estrangeiros residentes no país, são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988). Verifica-se a preocupação de um Estado em não repetir os tristes acontecimentos da Ditadura Militar de 1964-1985, quando os potenciais inimigos tinham desrespeitados o seu direito à vida, suas residências e correspondências violadas pelo Estado, suas liberdades cerceadas e sua segurança violada em virtude da ideologia de segurança nacional.

Mas o mais importante é que pela primeira vez na história brasileira garantiu-se à política de segurança pública um espaço específico que tratasse dela não somente como uma política, mas como um direito de todos. Acerca disso, o artigo 144, da Constituição de 1988, afirma:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

É importante apontar a segurança pública, a partir de sua inserção na carta magna, como um direito de cidadania, uma vez que se reconhece a responsabilidade principal do Estado na sua garantia. No entanto, existiu um hiato entre a inserção da segurança pública na constituição e a realidade dessa política após a transição para a democracia, pois se no plano teórico constitucional havia um Estado democrático, no campo prático, ainda existia um Estado autoritário, especialmente no que tangia à política de segurança, principalmente em se tratando da violência arbitrária do

Estado, sobretudo das instituições policiais no combate à criminalidade (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 61).

A promulgação da Constituição Cidadã em 1988 não resultou na democratização das instituições policiais e na construção de uma política de segurança pública nos moldes de um Estado democrático. Dessa forma, as ações de controle da ordem pública se tornaram mais complexas no contexto democrático, sobretudo nos 6 primeiros anos da década de 1990, não somente devido ao aumento nos índices de criminalidade, mas também porque foram pródigos os massacres de grande repercussão nacional praticados pelas forças policiais brasileiras (CARVALHO; SILVA, 2011; BELLI, 2004).

Os massacres do Carandiru, da Candelária, do Vigário Geral, de Corumbiara e do Eldorado dos Carajás, tiveram em comum não somente o constrangimento internacional causado pelo acontecimento dos episódios. Também foi comum a participação dos agentes do Estado, supostamente aqueles encarregados de fazer valer os estatutos legais e a Constituição Federal (BELLI, 2004).

O ano de 1992 está marcado na história brasileira, devido a tragédia orquestrada pela polícia militar de São Paulo, quando, para reprimir a manifestação dos presos na Casa de Detenção, matou 111 presos. Segundo Belli (2004), constatou-se que muitos foram mortos com tiros de metralhadora enquanto estavam deitados ou sentados com as mãos na cabeça.

Em 1993, outro caso emblemático ocorreu. Em comum a ação policial, mas agora contra crianças que dormiam do lado de fora da Igreja da Candelária no Rio de Janeiro, o qual resultou na morte instantânea de quatro crianças e ferindo outras quatro. Tempos depois se descobriu, através de depoimentos de testemunhas, que a desculpa para aquelas execuções foi a de eliminar elementos incômodos para comerciantes do centro da cidade do Rio de Janeiro (BELLI, 2004). Queremos lembrar que 1993 foi o terceiro ano de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e que a ação policial na Candelária desrespeitou pelo menos dois artigos do referido estatuto: primeiramente, o artigo 5º, onde está preconizado que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, sendo os agentes da

violação dos direitos da infância e juventude punidos por ação ou omissão; por fim, o artigo nº 18, que atribui a todos o dever de velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (BRASIL, ECIAD, 1990).

Ainda no ano de 1993, em Vigário Geral no Rio de Janeiro, 21 pessoas foram mortas por mais de trinta homens encapuzados que invadiram a favela atirando indiscriminadamente. *“Entre os mortos estavam sete homens que jogavam carta em um bar e oito membros de uma mesma família”* (BELLI, 2004, p. 12). Os que cometeram esse atentado à vida dos moradores daquela favela alegaram que o ataque foi uma represália a morte de quatro policiais por traficantes de droga que tinham base naquela localidade.

Esses três casos além de terem em comum a ilegalidade e o arbítrio dos agentes que deveriam garantir a segurança pública nos moldes constitucionais, também têm em comum o fato de que as vítimas das atrocidades de certa forma estavam em uma condição de vulnerabilidade perante a ação policial. É fato, nessas três ações, a ação indiscriminada de um Estado que arroga para si toda a força e defesa diante de um “inimigo” que sequer tem condições técnicas de se defender. Além do mais, o perfil social das vítimas, nos três casos, é igual, isto é, são todos pobres, excluídos e marginalizados nas cidades.

Os anos de 1995 e 1996 repercutiram no cenário nacional devido a violência policial no campo. Entre aqueles anos ocorreram dois massacres de trabalhadores rurais sem terra pela polícia militar nos Estados de Rondônia e Pará. No primeiro, a polícia militar matou nove trabalhadores rurais sem terra na Fazenda Corumbiara, em Rondônia, durante uma ação motivada por mandados de reintegração de posse. No segundo, em Eldorado dos Carajás no Pará, dezenove trabalhadores rurais sem terra foram executados durante uma operação de desobstrução da Rodovia estadual PA-150. Os dois casos demonstram: a) a ação de Estado contra as parcelas mais pobres e marginalizadas da população que lutam pela reforma agrária e a favor dos grandes proprietários rurais; e b) a intervenção de uma polícia que atira primeiro e pergunta depois, isto é, se elas sobreviveram para responder a pergunta, se ela existir. Nos dois casos, constatou-se que a ação brutal da polícia se deu antes que

se esgotassem todas as negociações e também evidências de pessoas executadas quando já estavam rendidas e também torturadas (BELLI, 2004).

Consoante a essas violações dos direitos humanos pelos agentes do Estado, é considerável o incremento nos índices de violência provocados por homicídios e outras violências, que corresponde ao somatório das categorias homicídios e lesões provocadas por outras pessoas e outras violências, que inclui mortes violentas derivadas de lesões, por armas de fogo, por explosivos ou por meios ignorados, sem especificação se foi acidental ou intencional. Esses Dados, disponibilizados no Mapa da Violência (WAISELFIZ, 1998), comprovaram o incremento das taxas de homicídios e outras violências, sobretudo aqueles que acometeram a faixa etária entre 15 e 24 anos que, no ano de 1996, do total de óbitos no Brasil (48.707 pessoas), 15.228 eram jovens, ou seja, 35,1% do quantitativo total. Percebe-se, dessa forma, que a faixa etária que compreende o fim da adolescência e entrada na maioridade se constitui de pessoas que, não somente estão vulneráveis às violações dos direitos humanos pelos agentes do Estado, mas também pela criminalidade urbana.

Diante do cenário de violação dos direitos humanos nos primeiros seis anos da década de 1990, não restou ao governo outra opção senão buscar um meio necessário para que os direitos humanos se tornassem não uma política de governo, mas de Estado. Além do mais, tornou-se necessário pensar outro modelo de segurança pública que estivesse em conformidade com o Estado democrático de direito e com os direitos humanos. Dessa forma, em Maio de 1996, um mês após o Massacre de Eldorado dos Carajás, o governo Fernando Henrique Cardoso lança o Primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos, tornando-se em *“um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem a violência que a democracia exige”* (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997, p. 118).

4.1 O PROGRAMA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (PNDH)

Pinheiro e Mesquita Neto (1997) afirmam que o Programa Nacional dos Direitos Humanos não se constitui somente em um conjunto de propostas para proteger e promover os direitos humanos. O programa representa a construção de uma nova concepção de direitos humanos que não somente estão afinados com as leis e estatutos legais brasileiros, mas também estão em conformidade com os tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Acerca dessa nova concepção de direitos humanos, Pinheiro e Mesquita Neto (1997, p. 120) dizem:

[...] são direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras Nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e coletividades dentro do seu próprio território.

Não desprezando a integralidade, universalidade e a indissociabilidade dos direitos humanos, o PNDH 1²⁹, ao contrário das duas versões posteriores, deu maior ênfase aos direitos civis, pois o desrespeito a eles fere diretamente às pessoas em sua integridade física e em sua cidadania. Nas propostas governamentais, há um leque de ações que visam à construção de um novo conceito de direitos humanos, como já apresentamos, e um novo desenho para a política de segurança pública (BRASIL, PNDH 1, 1996).

No que se refere à proteção do direito à vida, especificamente no quesito **segurança das pessoas**, o PNDH 1 propôs dentre outras ações: 1) Apoiar programas de prevenção à violência contra grupos em situação de vulnerabilidade, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, trabalhadores sem terra, dentre outros; 2) Incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre direitos humanos; 3) Implementar a formação de grupo de consultoria para educação em direitos humanos, com a finalidade de ministrar cursos de direitos humanos para as polícias estaduais; 3) Propor o afastamento nas atividades de policiamento de

²⁹ Instituído pelo Decreto nº 1.904 de 13 de Maio de 1996.

policiais acusados de violência contra os cidadãos; e 4) Apoiar as experiências de polícias comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção dos direitos humanos.

No quesito **luta contra a impunidade**, o Programa propõe: 1) Atribuir à Justiça Comum a competência para processar e julgar crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com armas da corporação, apoiando projeto específico já aprovado na Câmara dos Deputados; 2) Regulamentar o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (BRASIL, 1996); e 3) Propugnar pela aprovação do projeto de Lei que tipifica o crime de tortura.

As ações propostas nos quesitos segurança das pessoas e controle da impunidade mostram a preocupação de um Estado que quer frear a escalada de violência policial demonstrada nos acontecimentos dos primeiros anos da década de 1990, os quais já apresentamos nesse capítulo, e, para isso, apresenta como saída a mudança de paradigma nas ações policiais que, por muitos anos estiveram aquém dos direitos humanos fundamentais à vida. A partir daquele momento recomendou-se a inserção de cursos de formação em seu currículo com matéria específica que trate dos direitos humanos, pois sem uma formação com esse foco incorre-se no perigo de ocorrerem as mais sérias violações de direitos humanos nos encontros entre a polícia e a população.

Acerca da luta contra a impunidade, buscando-se atribuir à Justiça Comum a competência para processar e julgar crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com armas da corporação, o grande avanço foi a aprovação da Lei nº 9.299, de 7 de Agosto de 1996, que trouxe mudanças significativas no Código Penal Militar, sendo a partir de então responsabilidade da justiça comum, e não mais da militar, o julgamento de crimes dolosos contra a vida, praticados contra civis. No entanto, Mesquita Neto (2011) afirma que a lei não conseguiu romper por completo com a influência da Justiça Militar no julgamento dos demais crimes e também na definição do dolo. A proposta do Deputado Hélio Bicudo para a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum da competência para julgar todos os crimes cometidos por policiais militares foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

Entretanto, a existência de tal Lei não foi garantia de que a violência policial e a impunidade deixem de existir, o que comprova a ineficiência do Estado em controlar as ações da polícia. Acerca do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o plano não vai mais além do que propor essa ação. Porém, ao apontar a necessidade desse controle externo, o Estado deu provas de que esse mecanismo é de suma importância para que se tenha uma polícia ostensiva que atue em conformidade com os princípios democráticos.

Com relação à aprovação de lei que tipifica o crime de tortura, esse objetivo foi alcançado em 7 de Abril de 1997, quando o Presidente da República decretou e sancionou a Lei nº 9.455, ou seja, mais de 40 anos depois de o se tornar signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que não impediu que a tortura se tornasse uma política de Estado; 13 anos após a Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis e Desumanos ou Degradantes; 12 anos após a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura; e 9 anos após a promulgação da Constituição de 1988. Dessa forma, a Lei nº 9.455 de 7 de Abril de 1997 determina que:

Art. 1º Constitui crime de tortura: I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa; b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa; c) em razão de discriminação racial ou religiosa; II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo (BRASIL, 1997).

Há, dessa forma, um hiato de tempo entre o fim da ditadura e a constituição de 1988 e a aprovação de uma lei que tipificasse a tortura como crime, o que, com certeza, foi um incentivo para que a tortura fosse utilizada pelos agentes do Estado contra as populações mais vulneráveis (pobres, negros e moradores de periferias). Embora a prática de tortura tenha se tornado crime, isso não resultou na inexistência de práticas de tortura por parte dos agentes do Estado que, por vezes, se utilizam do recurso à tortura como instrumento de obtenção de informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa. Nigel Rodley, Relator especial das

Nações Unidas para tortura, afirma que a tortura foi amplamente utilizada pelos regimes militares e que ela ainda é largamente utilizada *“pelos sistemas legais que dependem grandemente de dossiês escritos, valorizando, dessa maneira, as confissões e outras declarações de suspeitos e testemunhas”* (RODLEY, 2000, p. 44).

4.1.1 O PNDH 2

O PNDH foi revisado e sua segunda versão foi lançada em Maio de 2002, um pouco mais de 6 meses antes do fim do Governo Fernando Henrique Cardoso. O mais importante a destacar como uma simples avaliação do PNDH 1, feita pelo novo programa em sua introdução, foi a aprovação de medidas legislativas que resultaram de suas proposições, três das quais apontam para a existência de um novo paradigma de segurança pública. Diz o PNDH 2 (BRASIL, 2002) acerca disso:

Entre as principais medidas legislativas que resultaram de proposições do PNDH figuram [...] a transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96), que permitiu o indiciamento e julgamento de policiais militares em casos de múltiplas e graves violações como os do Carandiru, Corumbiara e Eldorado dos Carajás; a tipificação do crime de tortura (Lei 9.455/97), que constituiu marco referencial para o combate a essa prática criminosa no Brasil[...].

Vale ressaltar que a revisão do PNDH aponta para uma ampliação dos objetivos do Programa para além do mandato do então Presidente FHC, que terminaria o mandato no final do ano de 2002, apontando para a continuidade das ações nos próximos governos até 2007, coincidindo com os dois mandatos sucessivos de Luis Inácio Lula da Silva, e também para a revisão do plano em 2007. Compreende-se dessa forma o entendimento de uma política de direitos humanos que extrapola os limites de um governo sendo tratada enquanto uma política de Estado.

Diferentemente do PNDH 1, o Programa revisado propôs ações para além dos direitos civis, englobando ações de direitos humanos consoantes às diversas políticas setoriais como: educação, previdência, assistência social, saúde, trabalho, meio ambiente, moradia, alimentação, esporte, cultura e lazer, além de um conjunto de ações de inserção do Brasil no sistema internacional dos direitos humanos.

O PNDH 2 também avançou em relação à primeira edição apresentando propostas voltadas para a sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção de uma cultura de respeito e promoção dos direitos humanos entre os diferentes grupos e faixas etárias. Merece destaque o eixo garantia do direito à igualdade, com ações/proposições voltadas para crianças e adolescentes, mulheres, população afrodescendente, povo indígena, população de lésbicas, gays, bissexuais e transexuais, ciganos, pessoas portadoras de deficiência e idosos.

Há uma preocupação com a política de segurança pública, de forma que em suas linhas iniciais, no que se refere a **garantir do direito à vida**, ele assinala para o apoio à execução do Plano Nacional de Segurança Pública e também para o apoio de programas e ações que tenham como objetivo prevenir a violência contra grupos vulneráveis e em situação de risco.

Essa preocupação com a prevenção à violência contra grupos vulneráveis e em situação de risco condiz com a evolução nas taxas de homicídio que, de 1996, ano da primeira versão do PNDH, para 2002 passou de 38.888 para 49.640 homicídios. Desse total em 2002, 19.188, ou seja, mais de 30% do quantitativo total de homicídios, estavam na faixa etária de 15 a 24 anos. Os lugares ocupados pelos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco se alternaram, segundo dados do Mapa da Violência de 2004, que analisou os dados de violência entre 1993 e 2002. No caso específico do Espírito Santo, em 1993 ele ocupava o 2º lugar no Brasil com uma taxa de 41,3 homicídios por 100.000 habitantes, passando em 2002 para o 3º lugar no Brasil com uma taxa de 51,2 homicídios por 100.000 habitantes (WASELFIZ, 2002; WASELFIZ, 2004).

Semelhante ao que já tinha sido proposto no PNDH 1, a segunda versão do programa também deixa claro a intencionalidade de um novo desenho para a segurança pública nos seguintes aspectos: 1) Estimular o aperfeiçoamento dos

critérios para seleção e capacitação de policiais e implantar, nas Academias de polícia, programas de educação e formação em direitos humanos, em parceria com entidades não-governamentais; 2) Incluir no currículo dos cursos de formação de policiais módulos específicos sobre direitos humanos, gênero e raça, gerenciamento de crises, técnicas de investigação, técnicas não-letais de intervenção policial e mediação de conflitos; 3) Apoiar estudos e programas para a redução da letalidade em ações envolvendo policiais; 4) Incentivar a criação e o fortalecimento de ouvidorias de polícia dotadas de autonomia e poderes para receber, acompanhar e investigar denúncias. 5) Apoiar o funcionamento e a modernização de corregedorias estaduais independentes e desvinculadas dos comandos policiais, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e a emitir diretrizes claras aos integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos; 6) Apoiar medidas destinadas a garantir o afastamento das atividades de policiamento de policiais envolvidos em ocorrências letais e na prática de tortura, submetendo-os à avaliação e tratamento psicológico e assegurando a imediata instauração de processo administrativo, sem prejuízo do devido processo criminal; 7) Incentivar a implantação da polícia ou segurança comunitária e de ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao desenvolvimento de estratégias locais de segurança pública, visando a garantir a proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade e o combate à impunidade (BRASIL, PNDH 2, 2002).

No que concerne a **Garantia do direito à justiça**, destacamos as seguintes proposições: 1) Apoiar medidas legislativas destinadas a transferir, da Justiça Militar para a Comum, a competência para processar e julgar todos os crimes cometidos por policiais militares no exercício de suas funções; e 2) Fomentar um pacto nacional com as entidades responsáveis pela aplicação da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipifica o crime de tortura, e manter sistema de recepção, tratamento e encaminhamento de denúncias para prevenção e apuração de casos – SOS Tortura (BRASIL, 2002).

A exemplo do PNHD I, a nova versão do Programa coloca como proposta a inclusão da matéria específica dos direitos humanos nos cursos de formação das polícias, indo mais além quando propõe parceria com entidades não-governamentais. Essa

proposta é de suma importância, uma vez que a luta em torno da promoção dos direitos humanos tem contado com bastante apoio de entidades não-governamentais, isso desde as movimentações políticas em torno do retorno à democracia. É de suma importância o Estado reconhecer que existe um acúmulo teórico e político importante das entidades não-governamentais, fazendo com que elas sejam de grande utilidade na transmissão de conhecimento nos programas de educação e formação em direitos humanos para as instituições policiais que, ao longo da história brasileira, perceberam os direitos humanos mais privilégio do que como direito.

Acerca do controle da ação policial, é preciso que haja não somente um controle interno, mas também um controle externo. Quando a violência policial é controlada somente pelo mecanismo de correição interna, corre-se o risco de impunidade, mesmo que as ações das corregedorias da polícia garantam punições administrativas ou até mesmo o afastamento de policiais violentos. Dessa forma, o essencial é que existam corregedorias de polícias independentes das instituições policiais. Daí a importância de uma instituição autônoma e externa à polícia, como as Ouvidorias de Polícia, cujo formato favorece a participação da sociedade civil, juntamente com o poder público, e um andamento mais democrático nas ações denunciativas perpetradas contra os agentes violadores dos direitos humanos. A Ouvidoria de Polícia é órgão responsável por fiscalizar as irregularidades praticadas pela Polícia, cumprindo assim um importante papel como mecanismo de controle da sociedade sobre as ações policiais. Zaverucha (2008, p.225) afirma que as Ouvidorias de Polícia devem atuar em três frentes:

[...] 1) Acolher as denúncias dos indivíduos contra os agentes estatais; 2) acolher denúncias de policiais contra policiais ou outros agentes estatais; 3) acolher as denúncias de policiais contra indivíduos. Agindo assim, acredito que a Ouvidoria será capaz de ganhar legitimidade, tanto entre policiais, quanto entre os usuários de seus serviços. E mais, como entre as próprias instituições policiais.

É de grande relevância também o contato da polícia com a comunidade destinatária de seu serviço, já que historicamente a polícia tem percebido o cidadão mais como

um potencial inimigo, do que como um importante parceiro na resolução de conflitos locais. Daí a importância da mudança no paradigma que orienta as ações da Polícia que, para resolver de forma rápida e eficiente, tem usado, geralmente, de artifícios ilegais para atingir o fim a que deseja. Dessa forma, o policiamento comunitário, que trabalha para e com a comunidade, numa relação de reciprocidade,

[...] gera segurança pública e diminui as taxas de criminalidade, reduz o medo do crime e faz o público se sentir menos desamparado, refaz a conexão da polícia com públicos desinformados, levanta o moral policial, e torna a polícia mais sujeita à prestação de contas. O policiamento comunitário surgiu como a principal alternativa estratégica para as práticas tradicionais, que, em toda parte, atualmente são considerados uns fracassos (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, apud ZOUAIN; NETO; ZAMITH, 2006, p. 375).

As duas primeiras versões do PNDH foram de raríssima importância para o debate em torno da Política de Segurança Pública o que resultou em um avanço no que se refere à busca de uma indissociabilidade dessa política com os Direitos Humanos. Em 1996, o PNDH 1 aglutinou demandas sociais em torno dos direitos civis e políticos, ao passo que em 2002, ano de sua primeira revisão, além de aglutinar aquelas demandas, foram incluídas propostas em torno dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que resultou no lançamento do PNDH I2 (BRASIL, PNDH 3, 2010). Entretanto, esse avanço não resultou em uma desmilitarização da Polícia Militar que ainda é, constitucionalmente, força auxiliar e reserva do Exército. Além do mais, as duas primeiras versões do Plano, apesar de apontarem para a necessidade de um novo paradigma para a segurança pública, não reservaram um capítulo específico que tratasse somente dela.

4.1.2 PNDH 3

O PNHD 3, lançado em 21 de Dezembro de 2009, pelo Decreto nº 7.037, incorpora resoluções da 11ª Conferencia Nacional dos Direitos Humanos e propostas

aprovadas por conferencias temáticas realizadas desde 2003. Sendo assim, o PNDH 3 aglutina propostas nas áreas de segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direito da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente, segurança pública, dentre outros. Ao aglutinar propostas dos vários setores da política social, o PNDH dá mostras da transversalidade e universalidade dos direitos humanos no Brasil e enfatiza que o compromisso não é específico de uma Secretaria ou de um Ministério, mas um compromisso de Governo, o que expressa o envolvimento das mais variadas instancias governamentais (BRASIL, PNDH 3, 2010).

No campo da Segurança Pública, inúmeras foram as reformas adicionadas à agenda governamental, dentre elas: a proposição de um Sistema Único de Segurança Pública, que visa articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal; e iniciativas de prevenção e enfrentamento à violência, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), um projeto que articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificadas.

O PNDH 3, está divididos em 6 eixos orientadores, a saber: **Eixo Orientador I:** Interação democrática entre Estado e sociedade civil; **Eixo Orientador II:** Desenvolvimento e Direitos Humanos; **Eixo Orientador III:** Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; **Eixo Orientador IV:** Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; **Eixo Orientador V:** Educação e Cultura em Direitos Humanos; e **Eixo Orientador VI:** Direito à Memória e à Verdade; sendo que cada eixo contém diretrizes, somando-se ao final 25 diretrizes.

A discussão em torno do PNDH 3 em sua integralidade extrapola os objetivos desse trabalho. Diante desse importante imperativo, analisaremos especialmente o **Eixo Orientador IV:** Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência, o **Eixo Orientador V:** Educação e Cultura em Direitos Humanos, e o **Eixo Orientador VI:** Direito à Memória e à Verdade, desvelando neles os principais aspectos que demonstram a existência de uma nova intencionalidade para a política de segurança pública no Brasil. Não faremos uma análise em separado desses eixos, o que não

impede de extrairmos delas as ações programáticas que representam a construção de um novo arcabouço para a segurança pública no Brasil.

Assim como as versões anteriores, o PNDH 3 reforça a necessidade de propor alterações no texto constitucional no que concerne a polícia militar. Uma de suas ações propõe *“alteração no texto constitucional, de modo a considerar as polícias militares não mais como forças auxiliares do Exército, mantendo-as apenas como força reserva”* (BRASIL, PNDH 3, 2010, p. 130).

Propõe a criação obrigatória de ouvidorias de polícias independentes nos Estado e Distrito Federal, com ouvidores protegidos por mandato e escolhidos com participação da sociedade, proporcionando um controle social das ações policiais e impede que as ouvidorias reproduzam a impunidade; e apóia a aprovação do Projeto de Lei nº 1.937/2007, que dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (BRASIL, PNDH 3, 2010).

É de suma importância a especial preocupação do programa com a saúde mental do profissional de segurança pública, especialmente aqueles que se envolveram em ações letais. Nesse quesito, propõe-se que esses profissionais sejam acompanhados permanentemente pelo sistema público de saúde, sendo garantido a eles um acompanhamento permanente de saúde mental.

A política de segurança pública no Brasil tem sido notória no que se refere à não participação dos setores sociais em sua elaboração, o que enviesa a construção de uma política cidadã em consonância com a democracia. Consoante a esse quadro, o PNDH 3 tem como um de seus objetivos a consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança. Assim, uma das ações programáticas, para responder a esse fim, é fomentar mecanismos de gestão participativa das políticas públicas de segurança, como conselhos e conferências, ampliando a Conferência Nacional de Segurança Pública (BRASIL, PNDH 3, 2010). Essas propostas inserem-se dentro de uma nova concepção na gestão da segurança pública, uma vez que, mesmo após a redemocratização, suas ações mais se aproximavam de um Estado autoritário do que democrática. Embora houvesse um avanço significativo em outras políticas, como saúde e assistência, com ampla participação da sociedade civil nos conselhos e conferências, a

segurança pública esteve aquém desses avanços. A consolidação dos mecanismos de participação popular, além de reforçar o Estado Democrático de Direito, reforçam a política de segurança pública, pois dá a ela uma conotação mais cidadã, e reforça o seu caráter de direito e responsabilidade de todos.

O Programa traçou estratégias que tem por objetivo à prevenção à violência, de forma que o profissional de segurança pública, a partir de um novo paradigma para tal política, esteja ciente de que sua ação deve levar em consideração o reconhecimento das diferenças geracionais, de gênero, étnico-racial e de orientação sexual. Além disso, reforça: a necessidade do fortalecimento das atividades de policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas e do debate do atual modelo de repressão, inclusive propondo outro paradigma para o tratamento do uso e tráfico de drogas, isto é, o paradigma da redução de danos; e o estabelecimento de uma política de prevenção de violência contra a população em situação de rua, incluindo ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos.

Passados mais de 20 anos do fim da ditadura, em que o modelo de segurança pública se assentava sobre a ideologia de segurança nacional e a violência institucional era política de Estado, o PNDH traz como uma de suas diretrizes o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária. Essa proposta é de muitíssima importância, em se tratando que violência institucional ainda tem acontecido no Brasil. Somente no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1998 e 2002, segundo dados do 2º Relatório Nacional dos Direitos Humanos, mais de 2.000 foram mortos por policiais. Segundo esse relatório, a polícia do Rio de Janeiro explica o aumento como resultado da intensificação do confronto com o crime organizado e mais especificamente grupos envolvidos com tráfico de drogas. No entanto, Mesquita Neto, conforme opinião de Luis Eduardo Soares, um dos coordenadores da proposta de segurança pública do candidato à presidência da república em 2002, Luis Inácio Lula da Silva, informa que o elevado número de mortes é atribuído à persistência de estruturas e práticas autoritárias na polícia (MESQUITA NETO, 2002). Entre 2003 e 2005, segundo dados do 3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil, o número de civis mortos no Rio de Janeiro ultrapassou a marca de 3.000 pessoas, sendo que no ano de 2005 1.095 civis foram mortos por policiais (BRASIL, 2006).

Em que pese à tortura, segundo relatório do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH) sobre tortura no Brasil, enfatiza-se a ocorrência da tortura institucional que, conforme alegações recebidas pelo sistema SOS tortura, representou 60,6% das alegações recebidas entre 2001 e 2003. Ainda conforme relatório do Movimento Nacional de Direitos Humanos, a grande maioria das vítimas da tortura institucional são suspeitos de crimes, que vivem em condições sócio-econômicas precárias, com baixo nível de escolaridade e que, em geral, provêm de grupos particularmente vulneráveis, cujos direitos têm sido historicamente ignorados pelo país, e os principais agentes das práticas de tortura são os policiais civis e militares (BRASIL, 2003).

Para se combater de forma eficiente a violência institucional é de suma importância, segundo o PNDH 3, criar ouvidoria de polícia independente para exercer controle externo das atividades das Polícias Federais e da Força Nacional de Segurança Pública e também uma ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Recomenda-se também que procedimentos de investigação das ações policiais com resultados letais sejam padronizados; comissões especiais sejam criadas, com participação do ouvidor de polícia e de representantes da sociedade civil, para avaliar o uso da força e de armas de fogo por policiais, com o objetivo da redução da letalidade nas ações policiais; e retirada, dos serviços de rua, de policiais investigados pelo envolvimento em assassinatos (BRASIL, PNDH 3, 2010).

No que pertence à padronização dos procedimentos operacionais das forças policiais, é capital o respeito aos direitos humanos. Faz-se necessário também a elaboração de procedimentos operacionais nas revistas realizadas aos visitantes do sistema prisional, respeitando os direitos humanos; elaboração de diretrizes nacionais sobre o uso de armas de fogo pelas instituições policiais e agentes do sistema penitenciário, de forma a evitar o abuso policial e a violação de direitos humanos dos presos; padronização de equipamentos e veículos utilizados pelas forças policiais, recomendando-se aos Estados e ao Distrito Federal a não banalização e adequação técnica de veículos blindados, em respeito aos direitos humanos, rejeitando seu uso para intimidações ou violações de direitos, como no caso dos “caveirões” (BRASIL, PNDH 3, 2010).

Para evitar a tortura praticada pelos agentes das instituições policiais recomenda-se que os Estados e o Distrito Federal realizem campanhas de esclarecimento e combate à tortura, bem como as escolas penitenciárias e Academias de Polícia tenham cursos de prevenção à tortura, operacionalizando inclusive policiais e agentes penitenciários na identificação de tal prática. Para que os mecanismos de controle das ações das instituições policiais funcionem de modo adequado, o programa recomenda que os comitês estaduais de combate à tortura sejam fortalecidos, criados e reativados. Além disso, responsabiliza ao Ministério da Justiça e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a proposição de lei para tornar obrigatória a filmagem dos interrogatórios ou audiografações realizadas durante as investigações policiais (BRASIL, PNHD 3, 2010).

Outras ações para o combate à tortura apresentadas pelo Programa são: elaborar matriz curricular e capacitar os operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal para o combate à tortura; capacitar e apoiar a qualificação dos agentes da perícia oficial, bem como de agentes públicos de saúde, para a identificação da tortura; incluir na formação de agentes penitenciários federais curso com conteúdos relativos ao combate à tortura e sobre a importância dos Direitos Humanos; e realizar campanhas de prevenção e combate à tortura nos meios de comunicação à população em geral, além de campanhas específicas voltadas às forças de segurança pública, bem como divulgar os parâmetros internacionais de combate às práticas de tortura. Para que as violações dos direitos humanos realizadas pelos agentes do Estado, o programa propõe o fortalecimento das ações de combate às execuções extrajudiciais, assegurando a investigação dessas violações, e o desenvolvimento e apoio de ações específicas para investigação e combate à atuação de milícias e grupos de extermínio (BRASIL, PNDH 3, 2010).

O programa avança quando propõe uma atuação conjunta dos órgãos de segurança pública e de defesa dos direitos humanos, não somente para o entendimento do trabalho realizado pelas organizações de defesa dos direitos humanos, mas também para a proteção à vida de defensores dos direitos humanos. Torna-se importante então, para que essa finalidade seja alcançada, as seguintes propostas: 1) Fortalecer a execução do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos

Direitos Humanos³⁰, garantindo segurança nos casos de violência, ameaça, retaliação, pressão ou ação arbitrária, e a defesa em ações judiciais de má-fé, em decorrência de suas atividades; 2) Articular com os órgãos de segurança pública e Direitos Humanos nos estados para garantir a segurança dos defensores dos Direitos Humanos; 3) Capacitar os operadores do sistema de segurança pública e de justiça sobre o trabalho dos defensores dos Direitos Humanos; 4) Fomentar parcerias com as Defensorias Públicas dos Estados e da União para a defesa judicial dos defensores dos Direitos Humanos nos processos abertos contra eles; 5) Divulgar em âmbito nacional a atuação dos defensores e militantes dos Direitos Humanos, fomentando cultura de respeito e valorização de seus papéis na sociedade (BRASIL, PNDH 3, 2010).

Em contraposição a uma formação que estimule ainda mais o uso da força e da violência das instituições policiais, cada vez mais arrogando para si o monopólio da violência física legítima, mesmo que suas ações deslizem para o uso ilegal da força letal, o programa propõe a formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública. As ações programáticas apresentadas são: 1) Oferecer, continuamente e permanentemente, cursos em Direitos Humanos para os profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; 2) Oferecer permanentemente cursos de especialização aos gestores, policiais e demais profissionais do sistema de segurança pública; 3) Publicar materiais didático-pedagógicos sobre segurança pública e Direitos Humanos; 4) Incentivar a inserção da temática dos Direitos Humanos nos programas das escolas de formação inicial e continuada dos membros das Forças Armadas; 5) Criar escola nacional de polícia para educação continuada dos profissionais do sistema de segurança pública, com enfoque prático; e 6) Apoiar a capacitação de policiais em direitos das crianças, em aspectos básicos do desenvolvimento infantil e em maneiras de lidar com grupos em situação de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas de exploração sexual e em conflito com a lei (BRASIL, PNDH 3, 2010).

Por fim, o PNDH em seu último eixo orientador, Direito à memória e à verdade, ressalta a importância de resgatar a memória e a verdade sobre o que ocorreu com as vítimas do regime de exceção no Brasil entre 1964 e 1985. A não divulgação das

³⁰ Aprovado pelo Decreto nº 6.044, de 12 de Fevereiro de 2007.

informações oficiais, por parte do Estado, sobre mortos e desaparecidos políticos impede os seus familiares o conhecimento acerca dos fatos relacionados aos crimes cometidos pelos militares e não permite à sociedade elaborar seus próprios conceitos daquele trágico período BRASIL, PNDH 3, 2010).

Enquanto o passado é esquecido e silenciado, a memória e a verdade acerca das violações dos direitos humanos passam despercebidas no cenário atual, em que a sociedade percebe como natural a tortura, os desaparecimentos forçados, enfim, a violência policial que, geralmente, tem encontrado apoio nas opiniões da mídia, da sociedade e nas próprias instituições policiais que, em nome da lei e da ordem, reprimem e, caso necessário, até matam. Um dos perigos do esquecimento é a sociedade achar que as violações dos direitos humanos se tornam um mal necessário para a erradicação da criminalidade urbana e do bandido, que a polícia deve reagir com energia para proteger os cidadãos de bem, em detrimento da eliminação dos maus cidadãos.

Acerca do direito à memória e à verdade, o governo brasileiro sancionou Lei nº 12.528, de 18 de Novembro de 2011, para a criação da Comissão Nacional da Verdade, cujos objetivos são: esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos, promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior e identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos mencionadas e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade (BRASIL, 2011). Em 10 de maio de 2012, foi anunciada pela presidente Dilma Rousseff, a lista das pessoas que integrarão a Comissão Nacional que, entre outros nomes indicados, merece especial destaque a indicação de Paulo Sérgio Pinheiro, Diplomata, professor da Universidade de São Paulo e relator especial das nações unidas para os casos de tortura na Síria.

O PNDH 3, de todas as versões, é a mais completa, não somente porque engloba mais propostas, divididas em eixos e diretrizes, mas especialmente pelo fato de estabelecer compromissos do Estado, levando-se em consideração que estamos em uma unidade federativa, isto é, as instancias nos níveis federal, estadual e municipal

agem em comum acordo, respeitando-se, no entanto, a autonomia de cada ente. Além do mais, esses compromissos englobam as diversas políticas setoriais, da assistência social à saúde, dos direitos humanos à segurança pública, com o objetivo de a linguagem de direitos humanos soar em uníssono em cada realidade local, de forma que as constantes violações dos direitos humanos não aconteçam e, se porventura vierem a acontecer, sejam denunciadas pelos cidadãos, pelas próprias instituições, que sejam investigadas pelas Ouvidorias de Polícia, independentes do sistema de segurança pública, autônomas, com ouvidores eleitos pela sociedade civil e com representatividade desse importante setor social.

O Programa, em sua terceira versão, ressalta a importância da formação continuada e qualificada das instituições públicas em direitos humanos, como uma importante saída para a humanização, principalmente das instituições policiais que, ao longo de sua história, perceberam os cidadãos mais como inimigos do que parceiros. Além do mais, os defensores dos direitos humanos foram considerados como defensores de bandidos e por isso, como no caso específico da ditadura militar, tidos como inimigos. Barreira (2004, p. 85), falando do embate entre segurança pública e direitos humanos e da imagem pública negativa que se faz dos defensores dos direitos humanos, diz:

O embate entre direitos humanos e segurança pública tem sido um dos pontos cruciais na efetiva instauração do Estado de Direito. É preocupante, entretanto, o fato de que, para uma boa parcela da população e dos responsáveis pela segurança pública, os defensores dos direitos humanos preservam, em última instância, a impunidade do “criminoso” e se opõem, sistematicamente, a todo esforço de contenção da criminalidade. Por outro lado, estes representantes tentam mostrar que não defendem a impunidade, mas sim a competência do sistema de segurança, usando a força segundo as necessidades e trabalhando dentro dos princípios da lei. A competência dos órgãos de segurança estaria diretamente ligada ao respeito ao cidadão possuidor de direitos.

O contexto social atual requer outro modelo de polícia, uma vez que a instituição policial atual está “*enfraquecida, fracionada, autoritária e afastada das comunidades, despreparada e obsoleta na sua estrutura, não conseguindo responder às exigências impostas pelo contexto social atual*” (BENGOCHEA; GUIMARÃES;

GOMES; ABREU, 2004, p. 119). Tendo em vista a carência institucional e a demanda imposta pelo atual contexto, perguntamos: É possível ter uma polícia diferente numa sociedade democrática? A resposta a essa pergunta precisa obedecer a algumas questões, são elas:

[...] mudanças nas políticas de qualificação profissional, por um programa de modernização e por processos de mudanças estruturais e culturais que discutam questões centrais para a polícia: as relações com a comunidade, contemplando a espacialidade das cidades; a mediação de conflitos do cotidiano como o principal papel de sua atuação; e o instrumental técnico e valorativo do uso da força e da arma de fogo (BENGOCHEA; GUIMARÃES; GOMES; ABREU, 2004, p. 119).

O PNDH 3 aponta para uma mudança importante na qualificação dos profissionais de segurança pública, o que resulta em uma mudança cultural e valorativa nas instituições policiais, para que elas atuem na mediação de conflitos e que estejam preparada para o uso técnico da força letal; passem “ [...] *a centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão e na interação com a comunidade*” (BENGOCHEA; GUIMARÃES; GOMES; ABREU, 2004, p. 119-120); que atuem na prevenção da violência.

4.2 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PNSP)

Embora o Plano Nacional de Segurança Pública tenha ganhado maior notoriedade durante o Governo Lula a partir de 2003, uma proposta inicial foi realizada pelo seu antecessor, FHC, em 2000, oito dias após o “seqüestro do ônibus 174” no Rio de Janeiro, que teve como desfecho a morte de uma refém e do sequestrador (MESQUITA NETO, 2011). O PNSP, em sua primeira versão consistia em

[...] aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações

comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro (BRASIL, PNSP, 2000).

Além do mais, Lopes (apud CARVALHO; SILVA, 2011, p. 63), acerca do plano, diz:

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29).

Com metas estabelecidas para os anos de 2000 a 2002, o plano foi fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. Além do mais, foi estruturado em quatro capítulos que relacionam compromissos a serem assumidos no âmbito do Governo Federal, e deste em cooperação com os Governos Estaduais, outros Poderes e Sociedade Civil. Também estabeleceu as ações que seriam desenvolvidas para que os resultados esperados fossem alcançados (BRASIL, PNSP, 2000). Para que o Plano fosse viabilizado foi criado Fundo Nacional de Segurança Pública, mediante o qual os governos estaduais apresentariam projetos que convergissem para o cumprimento dos objetivos do referido fundo, a saber:

[...] I – redução do índice de criminalidade; II – aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; III – desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e IV – aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido (FNSP, 2001 apud DIAS, 2010, p. 171).

Entretanto, na maior parte dos convênios estabelecidos entre os Estados e o Governo Federal não foram observados as condicionantes anteriores, fazendo com

que a política não passa de repasse de recursos financeiros por conta do governo federal, o que distanciou o PNSP dos seus objetivos propostos (DIAS, 2010). De acordo com Carvalho e Silva (2011), que coadunam com Dias (2010), o PNSP proporcionou significativos encaminhamentos de diretrizes para ações, porém poucos avanços práticos. No entanto, pela primeira vez, após o processo de redemocratização, emergiu a possibilidade de reorientação estratégica da política de segurança pública, com o objetivo de colocar tal política como prioritária para o governo.

Para Mesquita Neto (2011) o PNSP partia do pressuposto de que a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais, e que a política nacional de segurança pública definida no plano deveria ser implementada tendo em vista as especificidades estaduais e municipais, em conformidade com a política de direitos humanos definida pelo Programa Nacional dos Direitos Humanos. Além do mais, entre os compromissos estabelecidos pelo plano, visava promover o policiamento comunitário, apoiar e incentivar a criação de guardas municipais, e promover e apoiar financeiramente os municípios para a criação de projetos que visassem a melhoria na qualidade de vida da população e também para a implementação de equipamentos e serviços sociais em áreas de risco.

A despeito de todo esse avanço democrático em torno da política de segurança pública, o Brasil tem lidado com os crescentes aumentos dos índices de violência e com as graves violações dos direitos humanos. Adorno (2002, p. 8) afirma o seguinte sobre isso:

As políticas públicas de segurança, justiça e penitenciárias não têm contido o crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral. A despeito das pressões sociais e das mudanças estimuladas por investimentos promovidos pelos governos estaduais e federal, em recursos materiais e humanos e na renovação das diretrizes institucionais que orientam as agências responsáveis pelo controle da ordem pública, os resultados ainda parecem tímidos e pouco visíveis.

Mesquita Neto (2011), avaliando o governo de Fernando Henrique e o seu projeto de segurança pública para o Brasil, evidenciado no Plano Nacional de Segurança Pública em sua primeira versão no ano de 2000, ratifica o seguinte:

Apesar de inúmeros debates, propostas e ações para reformar o sistema de segurança pública e das instituições policiais, limitados foram os resultados deste processo. Em parte, as atenções do Governo Fernando Cardoso, de 1995 a 2002, estiveram voltadas principalmente para a área econômica, em especial para a implementação do Plano Real, com a redução e posteriormente contenção da inflação, e para a reestruturação da economia, abertura de mercados e privatização de empresas. Por outro lado, como resultado de negociações políticas com o Congresso Nacional, o Ministério da Justiça teve nove titulares entre 1995 e 2002, o que dificultou a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Pública (MESQUITA NETO, 2011, p. 394)

Em 2002, ano de eleições presidenciais no Brasil, a segurança pública foi uma das plataformas defendidas pelo então candidato Luis Inácio Lula da Silva que converteu o Projeto Segurança Pública para o Brasil, elaborado e coordenado pelo Instituto Cidadania, em um novo Plano Nacional de Segurança Pública a ser implementado durante seu mandato entre 2003 e 2006 (DIAS, 2010; MESQUITA NETO, 2011). O novo plano partiu de uma importante observação:

O país mergulhou na insegurança e no medo. Ninguém está protegido contra a violência. O problema ocupa o centro das preocupações de todos nós e atravessa a sociedade de alto a baixo. Pobres e ricos sofrem com o avanço da violência e da barbárie. Populações inteiras na periferia das grandes cidades vivem sitiadas, sob o domínio de criminosos de todos os tipos, inseguras frente às graves deficiências das corporações policiais. A juventude pobre tem sido vítima de um verdadeiro genocídio, existindo áreas onde os registros demográficos revelam um déficit de jovens do sexo masculino só comparável ao verificado nos países em guerra (BRASIL, PNSP, 2002, p. 3).

Vale ressaltar que, em 2002, segundo Waiselfiz (2004), 49.640 brasileiros (28,4 homicídios por 100.000 habitantes) foram vítimas de homicídios, entre os quais 19.188 eram adolescentes e jovens entre 15 e 24 anos (54,7 homicídios por 100.000 habitantes). Ainda segundo o estudioso, a taxa de vitimização por homicídio entre a

população negra, em 2002, foi maior que entre a população branca, ou seja, enquanto na população branca a taxa de homicídios foi de 20,6 por 100.000 habitantes, na população negra foi de 34,0 por 100.000 habitantes. Entre os Estados brasileiros, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo foram aqueles Estados que apresentaram os piores índices de homicídios, especialmente entre as parcelas mais jovens da população.

Diante dos dados de vitimização de jovens, o PNSP afirma que *“o problema mais dramático na área de segurança pública é [...] o verdadeiro genocídio a que vem sendo submetida a juventude brasileira, especialmente [...] os jovens negros”* (BRASIL, PNSP, 2002, p. 5) que, não somente tem se tornado vítimas do tráfico de drogas, mas também da violência policial.

Atendo-se à violência que atinge os amplos setores da população brasileira que também são vítimas da violência policial o Plano Nacional de Segurança Pública se constitui em uma nova forma de pensar a política, uma vez que reafirma, assim como o Programa Nacional dos Direitos Humanos, a necessidade de uma reforma das instituições policiais para *“torná-las instituições voltadas para a construção da paz, eficientes e respeitadas dos direitos humanos”* (BRASIL, PNSP, 2002, p. 9).

O plano reconhece a necessidade de uma nova aliança com a sociedade, uma vez que não existe uma política de segurança se não houver a confiança da população na polícia e nas instituições públicas. Dessa forma, se exige uma proximidade cotidiana, diálogo e interação permanente com as sociedades locais, e presença constante do poder público. Essa aliança, voltada para a construção da paz, está mais acessível aos Estados e, sobretudo aos municípios (BRASIL, PNSP, 2002).

É indispensável, para a construção da paz, uma profunda transformação das polícias, de seus valores fundamentais, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional, de seu padrão de comportamento. Essa mudança requer mudanças fulcrais em alguns campos: 1) transição de uma cultura de guerra para uma cultura de paz; 2) transição de uma visão excludente do mundo para um entendimento dialogal das funções policiais; 3) mudanças substanciais sistêmicas, reconhecendo que o cidadão é destinatário dos serviços de segurança pública, o que significa reconhecer que compete às forças policiais a construção de relações

pacíficas entre os cidadãos; 4) respeito às diferenças de gênero, classe, idade, pensamento, crenças e etnia, devendo criar instancias de proteção aos direitos dos diferentes, a fim de proporcionar-lhes um tratamento isonômico; e 5) uso técnico, racional e ético da força (BRASIL, PNSP, 2002).

Para uma política que tem como matriz estruturante a cidadania, é significativa a ênfase nas comunidades locais, como os bairros, já que são elas que vivenciam em seu cotidiano a violência, de forma que podem contribuir para a construção de uma polícia cidadã, que tem na pessoa humana o centro e a finalidade de sua atividade. A cidadania deve estar presente na fiscalização do cumprimento de metas, e na aplicação de medidas punitivas contra atos de violência policial, e também na constituição de ouvidorias e corregedorias. Acerca disso, o plano (BRASIL, PNSP, 2002, p. 22) diz:

[...] a cidadania deve estar presente controlando o cumprimento de metas, a lisura administrativa e, principalmente, a justiça na aplicação de medidas punitivas contra atos de abuso de poder e de violência cometidos por servidores da segurança, independentemente de sua posição hierárquica. Isso se traduz pela constituição legal de ouvidorias externas às polícias, isentas em sua composição e regulamentação, cabendo os mesmos princípios para a estruturação das corregedorias internas das polícias.

Bengochea, Guimarães, Gomes e Abreu (2004) ressaltam a passagem de uma polícia de controle, em que a polícia é o poder, para uma polícia cidadã, onde a polícia é serviço. Portanto, deve perder aquela noção de que a segurança pública compete exclusivamente aos seus técnicos em nome de uma nova noção política, em que a comunidade cada vez mais assume a sua participação, *“discutindo o assunto, apropriando-se e exercendo o controle social sobre as ações públicas de segurança e das políticas e segurança pública”* (BENGOCHEA; GUIMARÃES; GOMES; ABREU, 2004, p. 125).

O sistema policial é extremamente corporativo, assim como o seu sistema de justiça, julgando de forma diferenciada os militares que cometeram algum tipo de crime. Dessa forma, impõe-se a necessidade de a Justiça Militar deixar de julgar os crimes cometidos por militares, que deverão ser objeto jurisdicional da justiça comum,

conferindo um importante impulso para que o próprio policial se perceba como cidadão.

O plano propõe importante mudança no sistema de informação que, lastreado pela velha ideologia de segurança nacional, impede a transparência das informações que, de posse dos servidores da segurança pública, não são compartilhadas sob o medo da perda de poder. Além do mais, a não transparência das informações geralmente está associada à práticas ilegais, em cujo âmbito, converte-se em poder e/ou arma. Dessa forma, faz-se necessária a implantação de um sistema único informatizado, onde as informações serão corretamente administradas (BRASIL, PNSP, 2002).

Sem paradigmas claros em suas ações, o que é reforçado por um autoritarismo constante, as ações policiais são marcadas, na maioria das vezes, por um instinto muito marcado pelo mau uso da força, o que sempre leva a atitudes abusivas por parte dos policiais que, em seu cotidiano profissional e em suas vidas desenvolveram compreensões equivocadas acerca dos direitos humanos. Essa visão equivocada dos direitos humanos é reforçada nas instituições policiais que, no seu interior, são extremamente verticalizadas e hierarquizadas, havendo uma grande diferença social entre os policiais que desempenham atividades de segurança na rua e as altas patentes aquarteladas. Assim, os direitos humanos, segundo o Plano Nacional de Segurança Pública, precisam ser reproduzidos dentro das instituições responsáveis por tal serviço, pois do contrário, *“as polícias correm o risco de se reduzirem a aglomerados de funcionários da violência, ou burocratas apáticos que convivem com a banalização do mal, sendo também seus produtores”* (BRASIL, PNSP, 2002, p. 25).

Para romper com a tradição policial que identifica o cidadão como potencial inimigo, é necessário que as instituições de segurança pública enxerguem que tal política, em um sistema democrático, precisa operar em conjunto com as comunidades, conselhos democráticos ou organizações legítimas. Tendo em vista que o contexto do Estado Democrático exige uma política de segurança pública diferente da política existente no Brasil durante o regime militar, o plano garante o seguinte:

A segurança pública só poderá interferir no social para diminuir a violência e se autocontrolar para enfrentar a violência interna de suas instituições, se for desenvolvida com a participação efetiva dos cidadãos e das comunidades onde suas atividades são realizadas, no sentido do estabelecimento de políticas, controle das atividades e participação nas decisões fundamentais. O isolamento e a negação do trabalho conjunto levam as polícias a desconhecer os destinatários de seus serviços e o contexto onde vivem, além de ignorar a natureza das outras corporações do sistema de segurança, o que inviabiliza um trabalho concatenado. Se não há essa preocupação das polícias em conhecer o meio onde atuam, em contrapartida a sociedade também tem receio de conhecê-las, aceitando-as como um mal necessário, que pode agravar ainda mais os problemas do cidadão (BRASIL, PNSP, 2002, p. 25)

Dessa forma, mais uma vez enfatiza-se o controle do uso da força não somente pelas próprias polícias, imbuída de uma ética em direitos humanos, mas também pelos cidadãos que também podem controlar as ações policiais. Ignorar essa importante relevância da participação dos cidadãos é ignorar que a responsabilidade pela segurança pública transcende os muros institucionais da polícia, reforçando ainda mais a desconfiança das populações em relação às polícias, especialmente a militar.

Um dos aspectos mais significativos do Plano Nacional de Segurança Pública organizado pelo Presidente Lula e sua equipe foi a proposição de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de forma que haja uma atuação integradas dos órgãos de segurança pública, especialmente as polícias militar e civil, estabelecendo interfaces com a Polícia Federal e Guardas Municipais. Essa integração tem seus rebatimentos na unificação das academias e escolas de formação. No entanto essa unificação

[...] não se limita à. integração dos currículos. É preciso que as polícias civis e militares, da base operacional aos setores intermediários e superiores, sejam formadas em uma única academia ou escola descentralizada, fundada nos preceitos da legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana (BRASIL, PNSP, 2002).

A arquitetura institucional do SUSP centra-se em alguns aspectos. Primeiro, uma formação unificada que visa quebrar um núcleo duro presente nos cursos de formação das academias de polícia que reproduzem uma ideologia extremamente

positivista, discriminatória e fundada na antiga ideologia de segurança nacional e, principalmente na Doutrina de Segurança Nacional. Segundo, criação de órgão integrado de informação e inteligência policial, priorizando não mais a vigilância política dos movimentos sociais, mas impedindo a ação do crime organizado e inibindo práticas delituosas cometidas por policiais. Terceiro, criação de uma corregedoria única para as polícias militar e civil, compostas por representantes das duas instituições, vinculadas ao Gabinete do Secretário de Segurança, porém autônomas e independentes. Quarto, criação de ouvidorias autônomas e independentes com atribuição de fiscalização e investigação. Quinto, criação de um programa integrado de saúde mental, coordenados e executados por profissionais de fora da atividade policial, com o objetivo de melhorar a relação do policial com a população. Sexto, proteção à integridade física do policial, com o fornecimento de equipamentos essenciais que o auxiliem nos serviços de rua. Sétimo, proibição da participação de policiais nas empresas de segurança privada, sendo as corregedorias responsáveis pelos profissionais que prestam serviços para estas empresas (BRASIL, PNSP, 2002).

Um dos aspectos mais importantes do SUSP, e que tem relação com a construção de um novo paradigma para a política de segurança pública, é a proibição de que ocupem cargos, nos sistema integrado de segurança pública, policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática.

Ganha destaque também uma nova modalidade de policiamento, denominado comunitário que, segundo propõe o plano de segurança pública, é a modalidade de trabalho ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos.

Evidencia-se também a obrigação de se resolver uma antiga problemática na polícia que, marcada pelo autoritarismo, se vê em uma dicotomia em que de um lado possui uma natureza eminentemente civil, mas de outro tem uma estrutura de natureza militar, consubstanciado em seus regulamentos disciplinares e em seus graus hierárquicos. Dessa forma, assevera o plano que deve haver uma extinção das prisões administrativas que não dizem respeito ao trabalho policial e também a redução de graus hierárquicos dentro das policias militares, já que a atual estrutura

hierárquica dificulta a relação interna e prejudica a qualidade dos serviços prestados (BRASIL, PNSP, 2002).

Dentro do SUSP sugere-se, além das propostas anteriores, o controle do uso da força conforme “Princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo por agentes da lei” da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais estabelecem que, em qualquer caso, o uso letal das armas de fogo apenas pode ser feito quando estritamente inevitável para a proteção da vida.

A Polícia Civil, instituição responsável pela função investigativa, é recomendado o resgate e a implementação do caráter técnico da investigação, de forma que a violência e a tortura deixem de ser os métodos utilizados para a investigação. Acerca disso, o plano afirma o seguinte:

A tradição autoritária e arbitrária da Polícia Investigativa e Judiciária estabeleceu a violência e a tortura como métodos de investigação. Esse desvio facilitou o surgimento dos informantes, estabelecendo uma relação de “promiscuidade da polícia com a criminalidade”. Os chamados “gansos” ou “X-9” passaram a ter importância na estrutura da Polícia Civil, em decorrência do seu despreparo técnico e material para utilizar técnicas novas de investigação. Quanto mais técnica e ciência na investigação, menos violência (BRASIL, PNSP, 2002).

A grande incoerência do governo Lula, em seu primeiro mandato especificamente, quando da vigência do Plano Nacional de Segurança Pública, assentou-se, conforme Mesquita Neto (2011) em dois aspectos, os dois envolvendo o emprego das forças armadas na segurança pública. Primeiro, o governo federal, em 2004, voltou a discutir o envio das forças armadas para o combate o crime organizado no Rio de Janeiro, envio de tropas do exército para São Paulo durante da Conferencia das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento e também para conter movimentos grevistas de policiais nos Estados de Minas Gerais e Piauí. Segundo, a adoção da Lei Complementar nº 117, de 2 de Setembro de 2004, a qual estabelece que emprego e o preparo das forças armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividades militar, o que, nas palavras de Mesquita Neto (2011, p. 398), *“na prática, restringe o escopo da Justiça Comum para apurar crimes contra os*

direitos humanos praticados por policiais militares e serve como um incentivo para o emprego das forças armadas na segurança pública”.

4.3 AVANÇOS E RETROCESSOS NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Queremos finalizar esse capítulo apontando, mesmo que de forma breve e pouco aprofundada, alguns avanços na política de segurança pública principalmente após a constituição de 1988. No entanto, reconhecemos que, embora tenha havido um esforço em prol da garantia de uma segurança cidadã, o modelo de segurança pública tradicional e autoritário, apoiado pelo lobbie no congresso nacional e pelo conservadorismo imperante nas policiais militares, tem sido o prevalecente.

Sobrevive na sociedade o discurso segundo o qual os direitos humanos são privilégios de bandido e o aumento da criminalidade seria de inteira responsabilidade dos defensores dos direitos humanos. Esse discurso ecoou no seio da sociedade brasileira, especialmente a partir da década de 1990 quando ela se vê encurralada pelo aumento da criminalidade, gerando o consenso necessário para a reprodução e ampliação de ações de combate à criminalidade pautadas no estrito uso da força e da coerção. A medida que essas ações baseadas na coerção e no uso irrestrito da força policial não conseguiram surtir efeitos na redução dos índices de criminalidade, cada vez mais ocorreram pressões por parte da sociedade civil não somente para o controle da criminalidade, mas também para o respeito às leis e aos direitos humanos (MESQUITA NETO, 2011).

A partir da década de 1990 até o presente momento, os discursos acerca das práticas policiais e dos direitos humanos começaram a mudar, donde a preocupação em se ter uma política de segurança pública, e consequentemente uma polícia, que esteja em conformidade com o Estado democrático de direito.

Um importante avanço, especialmente no controle das ações policiais, foi a aprovação pelo Congresso Nacional da lei que transferiu da justiça militar para a

justiça comum a competência jurisdicional para julgar os policiais militares acusado de crimes dolosos contra a vida em 1996 (Lei nº 9.299/1996) e a lei que tipifica o crime de tortura em 1997 (Lei nº 9.455/97) (MESQUITA NETO, 2011).

Essas duas leis são de importância fundamental para o controle das ações policiais. Porém, inúmeros relatórios sobre execuções sumárias e extrajudiciais³¹ no Brasil, além de relatórios sobre o quadro dos direitos humanos no país³², têm apontado para o aprofundamento da violência policial nos Estados da federação. Embora tenhamos sempre em nossas mentes os casos emblemáticos do Carandiru, Vigário Geral e Candelária, Carajás e Corumbiara, outros casos menos divulgados, mas documentados pelos relatórios de direitos humanos e conhecidos das instituições internacionais, ocorreram e continuam acontecendo.

Em São Bernardo do Campo em São Paulo, no ano de 1999, dois jovens foram executados friamente por policiais, e um foi ferido gravemente, sobrevivendo para testemunhar contra os 3 policiais envolvidos que, ao final do julgamento, somente 1 continuou preso. Em 2001, 69 pessoas, dos quais pelos menos 40 eram menores de 18 anos de idade, que estavam manifestando contra a criação da Alca na Avenida Paulista, foram presas e torturadas por policiais militares. Segundo dados da Pastoral da Terra, desde 1980 até o ano de 2001, 1.543 trabalhadores rurais foram assassinados, sendo o Estado do Pará aquele onde mais ocorre a violência em meio rural, com quase 800 mortos desde 1980 (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2001).

Em alguns casos a violência policial transformou-se em um problema maior e afeta as populações pobres da favela e das periferias, que se vêem encurraladas pela violência do tráfico e a violência e corrupção policial. Segundo dados da Rede Social

³¹ Conferir Relatório de Execuções Sumárias no Brasil entre 1997 e 2003 organizado pela Instituição Centro de Justiça Global disponível no site http://www.ovp-sp.org/relatorio_just_global_exec_97_03.pdf.

³² Uma importante fonte de pesquisa acerca dos direitos humanos no Brasil encontra-se nos relatórios organizados pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo a partir da década de 1990 adentrando para o século XXI. Para maiores esclarecimentos conferir Segundo Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil no site <http://www.nevusp.org/downloads/down017.pdf>, Terceiro Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil no site <http://www.iea.usp.br/3relatorioidireitoshumanosbr.pdf> e Quarto Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no site <http://www.nevusp.org/downloads/down248.pdf>. No site da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos encontram-se excelentes contribuições para o estudos dos direitos humanos no Brasil a partir de 2000 até 2011. Para maiores esclarecimentos acessar <http://www.social.org.br/index.php>.

de Justiça e Direitos Humanos, somente no Rio de Janeiro 983 civis foram mortos pelas forças policiais cariocas em 2004 (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2005).

Em 1996 o governo federal lançou o Programa Nacional dos Direitos Humanos, atualizando-o primeiramente em Maio de 2002 e depois em Dezembro de 2009. Em geral, o PNDH contém propostas de implantação do policiamento comunitário, criação de ouvidorias de polícia e de cursos de aperfeiçoamento profissional e a difusão de valores democráticos e humanitários junto às polícias (MESQUITA NETO, 2011).

Em 1997, no âmbito do governo federal, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com atribuição de definir e implementar a política nacional de segurança pública, promovendo a articulação do governo federal com os Estados, ou seja, articulação da polícia federal com as polícias estaduais, e o desenvolvimento de programas nacionais de integração de informações sobre criminalidade e violência e de treinamento de policiais (MESQUITA NETO, 2011).

Entretanto, uma série de heranças autoritárias tem impedido que essas mudanças sejam incorporadas às práticas policiais. No campo constitucional, Mesquita Neto (2011), afirma que três regras constitucionais herdadas do regime autoritário limitam a extensão das mudanças desejadas para o sistema de segurança pública.

Primeiro, a regra segundo a qual as forças armadas são responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, podendo ser mobilizadas pelo Presidente da República, independente dos poderes legislativo e judiciário. Em decorrência dessa regra as forças armadas foram mobilizadas muitas vezes, sendo empregada diversas vezes para controlar greves e rebeliões organizadas por policiais. O mais longo envolvimento das forças armadas na área de segurança pública se deu durante a Operação Rio, no Rio de Janeiro, o que aprofundou ainda mais a militarização da segurança pública. Acerca do envolvimento das forças armadas com assuntos relacionados à segurança pública, Mesquita Neto (2011, p. 384) apresenta o seguinte dado:

De 1985 a 1997 [...] as forças armadas intervieram pelo menos 50 vezes na área de segurança pública: quatro no governo Sarney, quatro no Governo Collor, nove no Governo Itamar Franco e trinta e oito no Governo Fernando Henrique Cardoso. Dessas intervenções, quatro foram para conter greves, doze para conter manifestações públicas, cinco para garantir a ordem pública; treze para conter atividades ilegais com tráfico de minérios, madeiras e armas, e treze para conter greves ou ameaças de greves por parte das policiais estaduais (quatro vezes no Governo Itamar Franco e nove vezes no Governo Fernando Henrique Cardoso).

Segundo, a regra segundo a qual as polícias militares são forças auxiliares e reserva do exército, regularmente e não em situações excepcionais. Em decorrência dessa regra duas questões se aprofundam ainda mais: 1) é garantida a continuidade do status militar das polícias militares; e 2) as policiais militares e indiretamente as civis continuam sujeitas à supervisão e gerenciamento do exército e tem a sua organização, gerenciamento e cultura profissional influenciadas pela organização, gerenciamento e cultura profissional das forças armadas. Além disso, apesar de serem reconhecidas pelos cidadãos como policiais, de acordo com legislação vigente as polícias militares estaduais são reconhecidas como militares de estado (MESQUITA, 2011).

Terceiro, a regra segundo a qual o policiamento nos estados é necessariamente realizado pela polícia militar, responsável pela manutenção da ordem pública e pelo policiamento ostensivo, e pela polícia civil, responsável pela investigação criminal e polícia judiciária. Advêm dessa regra os monopólios do policiamento ostensivo e da manutenção da ordem pública pela polícia militar e das atividades de investigação criminal e polícia judiciária pela polícia civil. Além do mais, os Estados não têm autonomia para definir o tipo de organização policial responsável pela segurança pública em seu território; não podem criar polícias municipais; não podem unificar ou extinguir as policiais militar e civil; e não podem mudar a missão dessas duas polícias.

Segundo Mesquita Neto (2011), esse regime de monopólio traz duas consequências para os Estados. Primeiramente, dificulta consideravelmente a cooperação e integração das polícias civil e militar, além de reduzir a eficácia e eficiência no controle da criminalidade. Segundo, esse regime de monopólio reduz drasticamente a possibilidade de competição entre as duas corporações e o interesse das

corporações policiais em prestar contas de suas atividades e atender as expectativas dos governos estaduais e da sociedade. Esse fator dificulta não somente o controle das polícias militar e civil, como também concede a elas um alto grau de autonomia. Se no regime militar essas organizações policiais a autonomia dessas instituições eram limitadas pelo governo federal e pelas forças armadas, na transição à democracia esse controle pelo governo federal e pelas forças armadas foi relaxado, sem que os governos estaduais e a sociedade tivessem mecanismos para exercer um controle efetivo sobre as ações policiais.

Vale ressaltar que desde a constituição de 1988 propostas de mudança constitucional visando separar a polícia militar das forças armadas, porém através de lobbies junto ao Congresso Nacional, as polícias estaduais têm procurado impedir qualquer mudança constitucional.

Acerca da estratégia de policiamento comunitária previsto no PNDH e no PNSP fica bem clara a intencionalidade de se promover uma relação de reciprocidade entre Estado e sociedade, reconhecendo que este pode contribuir para prevenção a violência e também para o controle das ações policiais. No entanto, as resistências advindas de setores conservadores têm contribuído para a não aceitação do policiamento comunitário. Mesquita Neto (2011) aponta dentro da estratégia de polícia comunitária movimentos de apoio e resistência. Ele diz que

Na Polícia militar, o apoio para a polícia comunitária provém principalmente da alta direção, ou seja, de oficiais com experiência acadêmica e internacional, e de novas gerações que a veem como uma estratégia promissora para abordar os problemas da segurança pública. A resistência e oposição provém principalmente de oficiais em unidades de elite e de antigas gerações, que a concebem como uma modalidade de relações públicas ou de trabalho social e como um desvio da aplicação da lei e da manutenção da ordem. O mesmo se passa com os suboficiais, que não possuem informação sobre a polícia comunitária e percebem a falta de apoio do alto escalão e da comunidade (MESQUITA NETO, 2011, p. 147).

Reconhecemos que a história brasileira tem sido acompanhada por avanços e retrocessos, rupturas e continuidades. Não obstante às profundas mudanças institucionais que a sociedade brasileira tem experimentado a partir de 1930,

passando por períodos breves de democracia entre 1946 e 1964 e com o retorno em “definitivo” da democracia em 1985, a aprovação da constituição de 1988 e a eleição democrática de 1989, a instituição de leis de controle sobre a prática policial e os esforços federais em torno da promoção dos direitos humanos dentro das instituições de segurança pública, paira sobre o Brasil um autoritarismo socialmente implantado que, conforme pondera Adorno (1996, p. 117), *“sobrevive à alternância de períodos em que vigem regimes políticos autoritários e outros em que vigem regimes democráticos”*. Adorno (1996) afirma que esse autoritarismo socialmente implantado, fundado em um sistema hierárquico sustentado pelas elites, baseia-se na violação aos direitos civis pelas autoridades, refletindo também no desrespeito a esses mesmos direitos nas relações interpessoais. Além do mais, *“é a interiorização dos métodos impostos pela força [...] pelos grupos no poder que colaboram para restringir a representação e limitar as condições de participação política”* (ADORNO, 1996, p. 117).

Invocamos esse autoritarismo socialmente implantado como um dos principais impeditivos para a promoção de um novo paradigma para a segurança pública, em contraposição ao paradigma prevalecente. Esse autoritarismo tem sido a tônica das instabilidades imperantes no Brasil, tornando a segurança cidadã uma utopia a ser realizada numa sociedade em que muitos, especialmente os elementos mais tradicionais e conservadores aliados mais ao autoritarismo do que à democracia, percebem o Estado de Direito mais como um obstáculo do que como uma garantia de controle social e onde a polícia acredita que seu papel crucial é proteger a sociedade dos elementos marginais utilizando-se de qualquer meio disponível (PINHEIRO, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos o nosso percurso procurando extrair do pensamento político e clássico categorias de dominação, coerção e consenso, procurando, através da análise dessas categorias, entender a política de segurança pública no Brasil contemporâneo. No desenrolar desse estudo foi fundamental realizar um percurso teórico através da história brasileira, procurando entender como em tal política sempre houve um forte componente autoritário, reforçado pela ditadura militar brasileira, e que não foi suplantado após a redemocratização brasileira.

Através de Thomas Hobbes podemos entender o Estado como a pessoa que, por meio de um pacto recíproco entre os homens no estado de natureza, detém todos os meios de impedir a guerra de todos contra todos em uma condição de hostilidade recíproca e, além disso, detém toda a força e todos os meios para a garantia da paz e da segurança. De Hobbes nos apropriamos da ideia segundo a qual, para a garantia e manutenção da paz e da segurança, toda e qualquer pessoa que represente perigo a estas duas premissas fundamentais do Estado criado através do contrato deve ser punida, uma vez que a violação do pacto, pela prática do crime, é um ato contra o contrato, ou contra a legitimidade do Estado (HOBBS, 2009).

Em Weber nos ancoramos na ideia do Estado enquanto detentor do monopólio da violência física legítima, isto é, um Estado que, por meio da força, pois sem ela ele não existira, organiza a sua dominação. Weber afirma que existem três tipos de dominação: a tradicional, a carismática e a legal. É no terceiro tipo de dominação que se assenta o Estado moderno, um Estado que mantém a sua dominação através de um conjunto de estatutos legais (WEBER, 2003). Entretanto, esse monopólio da violência física legítima não significa que o Estado vá usá-lo ao seu bel prazer. Pinheiro (1998) diz que esse monopólio reside no poder que o Estado tem de prescrever e permitir o uso da violência. Belli (2004) afirma que as sociedades anteriores à formação do Estado moderno eram constantemente marcadas pela vingança privada. Porém, com o advento do Estado, a violência é desprivatizada e substituída pela resolução impessoal dos conflitos e também um grupo especial é

criado para garantir a segurança dos indivíduos e evitar que as relações sociais sejam marcadas pelo domínio do mais forte.

Em Marx nos apropriamos de um Estado que, envolto em uma disputa entre duas classes sociais, o trabalhador e a burguesia, trabalha em desfavor dos trabalhadores e em prol do capital, assegurando o domínio deste em relação a aquele (BOTTOMORE, 1983; LENIN, 1980). Advém desse domínio do patrão em relação ao operário, onde o primeiro toma posse da mais-valia produzida essencialmente devido à existência do trabalho do segundo, o aspecto coercitivo do Estado que reproduz uma violência institucionalizada com vista à submissão das classes trabalhadoras (MANDEL, 1977).

Em Gramsci encontramos uma reflexão clássica das mais refinadas sobre o Estado ampliado que, nos termos gramscianos, é a síntese entre sociedade civil e sociedade política. A sociedade política é o Estado em sentido estrito; é o conjunto dos mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da repressão por meio dos aparelhos coercitivos do Estado, como a polícia e as burocracias executiva e militar. O predomínio da sociedade política em relação à sociedade civil caracteriza a existência de um bloco histórico regressivo, cujas forças da sociedade civil são minadas e lançadas no anonimato. As ditaduras militares na América Latina, incluso o Brasil, são exemplos de momentos históricos de predominância da sociedade política. A sociedade civil, por sua vez, é o momento da superestrutura formada pelos aparelhos privados de hegemonia (partidos políticos, sistema de ensino, igrejas, veículos de comunicação, organizações não-governamentais, etc.) responsáveis pela difusão da ideologia. Além do mais, os aparelhos privados de hegemonia correspondem à hegemonia que os grupos dominantes exercem sobre a sociedade. O predomínio da sociedade civil em relação à sociedade política representa a existência de um bloco histórico progressivo, ou seja, a presença de um Estado mais hegemônico-consensual e menos ditatorial. A predominância de um ou de outro pode promover um sistema político mais hegemônico ou repressivo ou também mais progressivo ou regressivo. (PORTELLI, 1977; COUTINHO, 2003).

Em seguida pudemos entender que o autoritarismo social e político tem sido predominante no Brasil e que ele perpassa momentos importantes da nossa história,

sendo reproduzido por meio da ordem social escravocrata, no Brasil república, no início do século XX, na Ditadura do Estado Novo, na Ditadura Militar entre 1964 e 1985 e depois do fim da ditadura. Esse autoritarismo, que se constitui entre 1960 e 1980 em Estados Autoritário-Burocráticos, no Brasil e na América Latina, tem sido largamente reproduzido na política de segurança pública no Brasil, desde o início do século XX contra os moradores dos cortiços e os pobres das cidades, no governo Vargas para reprimir os movimentos de esquerda, na ditadura de 1964 para reprimir violentamente os comunistas e à partir da década de 1990 nas ações de combate à criminalidade.

Podemos compreender após esse estudo que a política de segurança pública no Brasil contemporâneo, embora haja a intenção governamental para a implementação uma segurança cidadã, apresenta elementos de continuidade autoritária, herdadas do regime ditatorial-militar de 1964-1985, fazendo-nos concluir que estamos diante de um choque de paradigmas de segurança pública. Primeiro, o paradigma prevalecente de segurança, reprodutor do autoritarismo e com elementos de continuidade autoritária, baseado no irrestrito e desnecessário uso da força pelas polícias militares contra as classes pobres, negras, moradoras das regiões periféricas da cidade e em sua maioria jovens entre 15 e 24 anos. Por fim, o paradigma emergente, o de segurança cidadã, enfatizando a necessidade de reforma das instituições policiais e cujas ações estejam em conformidade com os princípios dos direitos humanos e do Estado democrático de direito.

Embora haja a prevalência de uma segurança pública que reproduza o autoritarismo, muitos avanços foram operados, dentre os quais a aprovação de leis de criminalização da tortura perpetrada pelos agentes policiais e de transferência da justiça militar para a justiça comum da responsabilidade de julgar ações dolosas de violência cometidas por policiais militares em serviço. Além do mais, a violência de Estado, tão marcante no regime ditatorial, não é mais a tônica.

As ações governamentais para fazer frente aos descaminhos da segurança pública são consideráveis. Em resposta aos acontecimentos em Eldorado dos Carajás no Pará, onde 19 trabalhadores rurais sem-terra foram mortos por policiais, em 1996, no Governo Fernando Henrique, foi lançada a primeira versão do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), com propostas de ações na promoção e defesa dos

direitos civis. Hoje estamos na terceira versão PNDH, onde se enfatiza a promoção de uma política de segurança pública afeita aos direitos humanos, a necessidade de se implantar nos cursos de formação das polícias módulos específicos de direitos humanos, além de ações de controle das ações policiais por meio do apoio à implantação de corregedorias e ouvidorias. Essas ações, contudo, sofrem ataques de setores conservadores da polícia militar ávidos por ações que reforcem o uso da força para o combate à criminalidade e aniquilação do inimigo.

Em 2000 foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), porém atualizado em 2002 no Governo Lula. O PNSP partiu de duas importantes considerações: ou haverá segurança pra todos ou ninguém estará seguro e as instituições militares têm dificuldades em reproduzir os direitos humanos em suas ações. Por isso, o PNSP propôs: reformas nas instituições policiais; interação entre as polícias e as comunidades locais por meio do policiamento comunitário; romper com a visão equivocada dos direitos humanos pelas instituições policiais e imbuir a prática policial com uma ética em direitos humanos; criação de ouvidorias externas e autônomas, dentre outras coisas.

Contudo, a política de segurança tem retrocedido devido a alguns fatores: 1º) O lobby militar na constituinte impediu que as policiais militares deixassem de ser forças auxiliares e reservas do exército. Há aqui um importante elemento de continuidade autoritária; 2º) As forças armadas, segundo artigo 142 da constituição, têm como uma de suas funções a manutenção de lei e da ordem. Por essa prerrogativa constitucional as forças armadas já foram acionadas para o combate à criminalidade urbana, como na Operação Rio, e para conter e reprimir movimentos grevistas das polícias militares estaduais; 3º) Embora existam leis de controle da ação policial, inúmeros tem sido os fatos envolvendo policiais militares e civis em casos de execuções sumárias e extrajudiciais, tortura e repressão aos movimentos sociais.

Retomamos as categorias conceituais dos autores clássicos que utilizamos para concluir que, atualmente, estamos diante de um Estado com os seguintes traços: 1) forte presença de componentes autoritários nas relações sociais e econômicas; 2) agravamento da questão social em suas diversas manifestações, por exemplo, violência policial, aumento da criminalidade, altos índices de mortalidade juvenil,

desemprego em massa, etc.; 3) predominância dos aparelhos coercitivos do Estado, fazendo com que esse momento crucial de nossa história reforce a ideia de que nos aproximamos mais de um momento regressivo; 4) estado de “guerra” em que, de um lado, encontra-se o Estado com o monopólio da violência física legítima, duramente armado e perpetrando ações ilegítimas, mesmo que arrogue para si o epíteto de legitimidade, e, de outro, a população pobre, negra e favelada que, nessa “guerra”, não tem com o que se defender e nem como vencer. Se é que nessa “guerra” exista algum vencedor; 5) forte redução do Estado no que concerne às políticas públicas, entre as quais a segurança pública, com forte redução do orçamento público para o desenvolvimento delas. Esse é o Estado que, nos termos de Marx, trabalha em favor do capital e em desfavor dos trabalhadores, justamente estes os que são as principais vítimas da violência policial e da criminalidade. É nesse contexto que urge a necessidade de prevalência de uma segurança cidadã.

Por fim, queremos salientar que esse estudo não deu conta de alcançar a complexidade das tramas que envolvem os avanços e retrocessos, rupturas e continuidades dentro da política de segurança pública, limite esse que nos levou a extrair aquilo que mais consideramos importante e que de certa forma poderiam contribuir para o debate da política em questão na contemporaneidade. É certo que outras questões poderiam ser acrescentadas, como, por exemplo, uma profunda avaliação dos processos que envolvem a implantação do modelo de polícia comunitária no Brasil, e em específico no Espírito Santo; análise dos processos que envolvem a formação em direitos humanos nos cursos de formação das polícias militares a partir do Programa Nacional dos Direitos Humanos; análise dos descaminhos da segurança pública no Espírito Santo diante do aumento da criminalidade na Região Metropolitana da Grande Vitória; dentre outras coisas. Entretanto, devido ao exíguo tempo que dispomos para a elaboração desse estudo, pensamos que todas essas questões ficam para estudos de doutorado.

6. REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) – Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

_____. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea In: **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo: NEV/USP, 2002.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social**: história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2009. 318p.

BARREIRA, César. **Em nome da lei e da ordem**: a propósito da política de segurança pública. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 77-86. ISSN 0102-8839.

BARROS, Maria Cláudia Machado. **A constituição dos governos autoritários no Brasil, na perspectiva de Guillermo O'Donnell e Fernando Henrique Cardoso**. Revista Historiador Número 03. Ano 03. Dezembro de 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política social**: fundamentos e historia. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLI, Benoni. **Tolerância zero e democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOLÍVAR O., Ligia. Comentários sobre Rodley. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça**: o não-estado de direito na América latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 57-63.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1983.

BRASIL, **Decreto-lei nº 898**, 29 de Setembro de 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=179024>. Acesso em: 24 Abr. 2012.

BRASIL, **Lei nº 12.528**, 18 de Novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm. Acesso em: 16 jul. 2012.

BRASIL. **3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), 2006.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, 9 de Abril de 1964. Disponível em: http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_2.htm. Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. **Ato Institucional nº 14**, 5 de Setembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm#art1. Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, 13 de Dezembro de 1969. Disponível em: http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_2.htm. Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.299**, de 7 de Agosto de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/I9299.htm. Acesso: 29 Mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.455**, de 7 de Abril de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/I9455.htm. Acesso: 29 Mai. 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, 2003. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1) / **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Brasília: SDH/PR, 1996.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) / **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Brasília: SDH/PR, 2002.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

BRASIL. **Relatório final da campanha nacional permanente de combate à tortura e à impunidade**. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2003.

CARDIA, Nancy. Transições políticas: continuidades e rupturas – os desafios para a consolidação democrática. In: **Continuidade autoritária e construção da**

democracia relatório final. Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Da caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina. In: COLLIER, David. (Org.). **O novo Autoritarismo na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 41-62.

CARMO, Jefferson Carriello do. **Algumas considerações históricas sobre o estado e a sociedade civil em Antonio Gramsci depois dos cadernos do cárcere.** Revista Ágora, Vitória, n. 5, p. 1-15, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** Rev. *katálisis* [online]. 2011, vol.14, n.1, pp. 59-67. ISSN 1414-4980.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. 1. ed. São Paulo: Editoria Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Conformismo e resistência:** aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **Cultura e democracia.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CHEVIGNY, Paul. Definindo o papel da polícia na América latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça:** o não-estado de direito na América latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 65-85.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira:** da ditadura militar à democracia. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005.

COIMBRA, Cecília. **Operação rio:** o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2001.

_____. **Doutrinas de segurança nacional:** banalizando a violência. Psicol. estud. [online]. 2000, vol. 5, n. 2, p. 1-22. ISSN 1413-7372.

COLLIER, David. Resumo do Modelo Autoritário-Burocrático. In: _____. **O novo Autoritarismo na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 27-39.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 320p.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos**: a experiência da Paraíba no pós 1988. 2010. 321 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Democracia em pedaços**: direitos humanos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Tortura no contexto do regime militar**. Revista Olhar, São Paulo, ano 2, n. 4, p. 1-13, dez. 2000.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no brasil**: da ditadura aos nossos dias. Aurora, Marília, ano 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

GIANNASI, Carlos Alberto. **A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969/1973)**. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 2009. 495 p.

HUGGINS, Marta K. **Polícia e política**: relações estados unidos/américa latina. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Violência urbana e privatização do policiamento no Brasil**: uma mistura invisível. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 60, p. 541-558, Set./Dez. 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, ano 2, n. 3, p. 9-32, 2001.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. **O ciclo da revolução burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1984.

KINZO, MARIA D'ALVA G.. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 3-12.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. In: Obras Escolhidas, vol. 2. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

LUNA, Sergio Vasconcelos. **Planejamento de Pesquisa**: uma introdução. São Paulo: Ed. Educ, 2003.

MALAGUTI BATISTA, Vera. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MANDEL, Ernest. **Teoria marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.

MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MÉNDEZ, Juan E. Problemas da violência ilegal: introdução. . In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça**: o não-estado de direito na América latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 33-38.

MERLINO, Tatiana; OJEDA, Igor (Org). **Direito à memória e à verdade**: luta, substantivo feminino. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

_____. **Segundo relatório nacional sobre os direitos humanos**. São Paulo: Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, 2002, 320 p.

_____. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce et al (Org). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 129-148.

MIGUEL, Luis Felipe. **Segurança e desenvolvimento**: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. Diálogos Latinoamericanos, 2002, n. 5, p. 40-56.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, ano 2, n. 3, p. 41-49, 2001.

NÓBREGA JUNIOR, José Maria Pereira da. **A semidemocracia brasileira**: autoritarismo ou democracia?. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 74-141, jan./abr. 2010a.

_____. **A militarização da segurança pública**: um entrave para a democracia brasileira. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010b.

NÓBREGA, José Maria. **Segurança pública e democracia**: o uso das forças armadas nas operações do rio de janeiro em 2010. Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 16-22, jan. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Da política do possível às possibilidades da política**: notas sobre a transição democrática no Brasil. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais. 1986-87, vol. 9-10, p. 1-19. ISSN 1984-0241.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do Autoritarismo Burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia. In: COLLIER, D. (Org.). **O novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 267-296.

OLIVEIRA, Laura Freitas. **Questão social e criminalização da pobreza**: aportes para a compreensão do novo senso comum penal no Brasil. 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PAIXÃO, Cristiano. **Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil**: da revolução de 30 à promulgação da constituição da república de 1988. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, ano 13, n. 26, pp. 146-169, 2011.

Paradigma. In: HOLANDA, F. A. B. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa Aurélio (versão eletrônica). 3 ed. Curitiba: Positivo, 2004.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: Direitos **Humanos no Século XXI**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1998.

_____. O estado de direito e os não privilegiados na América latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça**: o não-estado de direito na América latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 11-29.

_____. O passado não está morto: nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, Gilberto. **Democracia em pedaços**: direitos humanos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias**. Tempo soc. [online]. 1997, vol.9, n.1, pp. 43-52. ISSN 0103-2070.

_____; MESQUITA NETO, Paulo de. **Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas**. *Estud. av.* [online]. 1997, vol.11, n.30, pp. 117-134. ISSN 0103-4014.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

QUARESMA, Silvia Jurema Leone. **O estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e Durkheim**. Revista de Ciência Política [online]. 2009, n. 42, pp. 96-104. ISSN 1677-8855.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos no Brasil em 2001.** Disponível em: http://www.social.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=48:direitos-humanos-no-brasil-2001&catid=4:relatorio&Itemid=17. Acesso em: 22 Mar. 2012.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos no Brasil em 2005.** Disponível em: http://www.social.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52:direitos-humanos-no-brasil-2005&catid=4:relatorio&Itemid=17. Acesso em: 22 Mar. 2012.

RODLEY, Nigel S. Tortura e condições de detenção na América latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 39-56.

SÁ, Alexandre Avelar de. **O exército e o desenvolvimento industrial no estado novo:** a formação do círculo de técnicos militares. Militares e Política. Laboratório de Estudos Sobre Militares na Política – Departamento de História. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 2, pp. 62-80, jan./jun. 2008.

SANTOS, Jordana de Souza. **A repressão ao movimento estudantil na ditadura militar.** Aurora, Marília, ano 3, n. 5, p. 101-108, dez. 2009.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. **Estado e sociedade civil no pensamento de Marx.** Serv. Soc. Soc. [online]. 2010, n.101, pp. 25-39. ISSN 0101-6628.

STOPPINO, Mario. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 11ª edição, p. 94-104, 1998.

UFES. Biblioteca Central. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos /** Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. Vitória, ES: A Biblioteca, 2006. 74 p. : Il.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade:** a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

VASCONCELOS, Maria Drosila. **Pierre Bourdieu: a herança sociológica.** Educ. Soc. [online]. 2002, vol. 23, n. 78, p. 77-87. ISSN 0101-7330.

VIOLA, Solon E. A. **Direitos Humanos e democracia no Brasil.** São Leopoldo: Unisinos, 2007. 220 p.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência III.** Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2002. 138p.

_____. **Mapa da violência IV: os jovens do Brasil.** Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2004. 170p.

_____. **Mapa da violência contra os jovens do Brasil.** Rio de Janeiro: Garamond, 1998. 136 p.

WEBER, Max. **A política como vocação.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. 110 p.

ZAVERUCHA, Jorge. **O papel da ouvidoria de polícia.** Sociologias, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun./dez. 2008, p. 224-235.

ZOUAIN, Deborah Moraes; NETO, Vicente Riccio; ZAMITH, José Luis Cardoso. **Policiamento comunitário: fator estratégico para implantação de política pública de segurança.** Alcance, Univali, v. 13, n. 3, p. 373 – 388, Set / Dez 2006.